UNIVERSITÉ DE DIJON - FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME JURIDIQUE
DE LA
VISTULE ET DU NIEMEN

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 24 mai 1929 à 14 heures

PAR

Casimir LIBERA

Lauréat de la Faculté de Droit de Dijon
(Prix Lucotte)

Diplômé d'Etudes Supérieures
de Droit Public et d'Economie Politique

Président : M. Georges SCELLE, *professeur*

Suffragants { MM. DESLANDRES, *professeur*
GUILLOIS, *professeur*

LYON
Imprimerie BOSC Frères & RIOU
42, Quai Gailleton, 42

1929

Thèse Dijon
1929.

Le RÉGIME JURIDIQUE de la VISTULE et du NIEMEN

UNIVERSITÉ DE DIJON - FACULTÉ DE DROIT

LE RÉGIME JURIDIQUE
DE LA
VISTULE ET DU NIEMEN

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 24 mai 1929 à 14 heures

PAR

Casimir LIBERA

Lauréat de la Faculté de Droit de Dijon
(Prix Lucotte)

Diplômé d'Etudes Supérieures
de Droit Public et d'Economie Politique

Président : M. Georges SCELLE, *professeur*

Suffragants { MM. DESLANDRES, *professeur*
GUILLOIS, *professeur*

LYON
Imprimerie BOSC Frères & RIOU
42, Quai Gailleton, 42

1929

* 20122

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

En souvenir de l'armée volontaire qui, en refoulant la vague rouge des asiatiques moscovites descendants de Djengis-khan, accomplit par son héorisme, sa foi et son dévouement suprême, le « MIRACLE DE LA VISTULE » *et sauva une nouvelle fois avec la Pologne sa Patrie, l'Europe, la civilisation et la chrétienté.*

A la mémoire de tous ceux qui firent alors le sacrifice de leur vie.

Avant-Propos

Il nous a été donné de traiter d'une question extrêmement complexe et délicate, nous pensons à la Vistule, non pas à la Vistule elle-même, mais à la création tout artificielle, située à son embouchure, appelée à la vie par la volonté des Grandes Puissances « parce qu'il n'y avait pas d'autre moyen possible de fournir ce « libre et sûr accès à la mer que l'Allemagne avait promis de céder » (1) à la ville libre de Gdansk (2).

On a voulu, tout d'abord, incorporer purement et simplement la ville de Gdansk à la Pologne; c'était peut-être la meilleure solution; c'était aussi le meilleur moyen de donner à cette dernière un accès à la mer, tel que le proclamait le Président Wilson.

La politique anglaise s'en mêla, et comme d'après M. Lloyd George la Pologne n'arriverait jamais à « digérer » les millions d'Allemands (?!) qui s'y trouvent, on

(1) Réponse des Puissances alliées à la note allemande relative aux conditions de la Paix; *Zbior dokumentow* : t. I; p. 5.

(2) Nous ne voyons aucune raison de nous servir en français du terme allemand de « Dantzig »; en conséquence, nous appellerons la ville de son vrai nom de Gdansk, conservant l'expression « Dantzig » uniquement dans certaines citations.

est finalement arrivé à la conception bâtarde d'une Ville libre. Ses résultats, chacun les connaît. Il n'y avait presque pas de session du Conseil de la Société des Nations sans qu'il n'y eût à résoudre de différends entre la Pologne et Gdansk.

La Ville libre est devenue un asile du germanisme combattant, du « junckerisme » prussien et ce qu'elle a de plus important à faire c'est, visiblement contre ses propres intérêts, de créer des difficultés à la Pologne, lui faire des obstructions de toute sorte, entraver et nuire partout à son action, diminuer son prestige, en un mot, être l'interprète fidèle de toutes les idées des ultra-nationalistes allemands.

La Pologne n'a pas en fait son « libre » accès à la mer, exposée toujours et partout aux chicanes de ce petit « Etat » — agent de Berlin, et, somme toute, elle était amenée, forcée même, dirions-nous, d'entreprendre la construction de son port à elle, à Gdynia, — port qui se développe d'une façon prodigieuse.

Ainsi la « Ville Libre » n'a donné de satisfaction à personne, bien au contraire, elle contribua dans une large mesure à envenimer les antagonismes, sans donner les résultats qu'on attendait d'elle.

Dans notre travail nous aurons à nous occuper de Gdansk à propos de l'influence qu'elle exerce, à cause de sa position, sur le régime juridique de la Vistule, influence nulle comme nous nous attacherons à le démontrer.

Le régime juridique du Niémen sera, en revanche, plus aisé à définir; nous serons obligé, cependant, de

consacrer quelques développements à la situation de fait, causée par l'attitude de la Lithuanie.

Nous nous sommes efforcé de faire de notre mieux, et c'est l'absence, qui se fait sentir, d'une bonne monographie sur ce sujet, surtout en langue française, qui nous a décidé à traiter un sujet aussi ingrat de prime abord.

Nous ne prétendons pas par là que la nôtre soit bonne ! — Dieu nous en garde — nous nous sommes seulement attaché, nous le répétons, à combler de notre mieux une lacune regrettable.

Qu'on nous excuse, si notre travail n'est pas tel qu'on pourrait le souhaiter; il se trouvera peut-être des gens qui, après l'avoir lu, estimeront que la cause que nous défendons est juste; ils étudieront de plus près la Pologne à laquelle, nous l'espérons fermement, leur sympathie restera acquise.

Si notre étude n'obtient que ce résultat, ce qui est déjà beaucoup, de susciter l'intérêt des questions polonaises, nous serons pleinement récompensé.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

Les fleuves et leur régime en général

Avant d'aborder notre sujet proprement dit, c'est-à-dire l'étude de la Vistule et du Niemen, nous dirons quelques mots sur les différents régimes auxquels les fleuves peuvent être soumis et sur les conséquences qui en découlent.

La première question qui se pose est celle de savoir, si tous les fleuves doivent être traités de la même façon ou s'ils doivent être répartis en groupes d'après leur nature, ou leur importance, et quels sont ces groupes.

La plupart des auteurs modernes, suivant la distinction traditionnelle, répartissent les fleuves en deux grands groupes :

Dans le premier groupe ils classent les fleuves qui, dans tout leur cours navigable ou flottable, arrosent le territoire d'un seul Etat et qu'ils nomment : fleuves nationaux.

Le deuxième groupe comprend des fleuves dont les eaux traversent ou séparent deux ou plusieurs Etats. Ce sont les fleuves internationaux.

Le distingué professeur de Droit International de Poznan, M. Winiarski, adopte une autre classification. Il existe, d'après lui, trois sortes de fleuves: 1° les fleuves « nationaux », c'est-à-dire ceux qui ne dépendent que d'un seul Etat; 2° les fleuves « communs », ce sont ceux qui dans leur cours navigable ou flottable séparent ou traversent plusieurs Etats, et 3° les fleuves « internationaux », ce sont ceux des fleuves « communs » qui se trouvent sous l'administration des commissions internationales avec participation des non-riverains (1).

Nous nous bornerons à signaler, sans l'approfondir, la théorie de M. Winiarski; pour les développements qui vont suivre nous nous en tiendrons à la première, qui a le mérite d'être plus simple.

Il nous faut encore dire quelques mots sur la classification dont les auteurs de la convention de Barcelone se sont inspirés. Dans cette convention on tient compte essentiellement de l'importance des fleuves comme voies navigables pour les répartir en deux groupes. Le premier comprend les cours d'eau qui sont d'intérêt international, le second ceux qui ne le sont pas. Quel est le

(1) B. Winiarski : *Rzeki polskie ze stanowiska prawa miedzynarodowego*, 1922, p. 43.

critérium de la distinction? Tout ce que nous pouvons dire c'est que les cours d'eau séparant ou traversant plusieurs Etats sont toujours considérés comme étant d'intérêt international. Quant à ceux qui coulent à travers le territoire d'un seul Etat, ils peuvent ou non avoir ce caractère, selon que leur navigation présente un intérêt plus ou moins grand. Nous consacrerons d'ailleurs un chapitre spécial à la convention de Barcelone et à ce système.

Quelle est la situation juridique de l'Etat vis-à-vis du fleuve ou de la section de fleuve traversant son territoire ? De cette question en dépend une autre: quel doit être le régime de la navigation ?

Examinons la première question.

Les auteurs ne sont point d'accord sur ce sujet. Deux théories sont à distinguer.

La première pourrait se résumer ainsi: tout Etat est propriétaire de sa section de fleuve et peut en interdire l'utilisation à tous les autres; elle compte peu de partisans. On pourrait citer : Phillimore, Pradier-Fodéré, Despagnet. Mais entre eux, les partisans de cette théorie ne sont point d'accord lorsqu'il s'agit d'en déduire les conséquences. Pour Phillimore, par exemple, et ses émules, le droit de propriété de l'Etat est exclusif, appartenant privativement à chaque Etat séparément, sur la partie du fleuve qui traverse son territoire. Cet Etat n'a nul compte à tenir des riverains supérieurs ou inférieurs (2). Pradier-Fodéré s'y rallie comme nous le

(2) PHILLIMORE, *Commentaries upon international law Pt.* III, ch. V.

prouve le passage suivant: « Sous ce rapport la théorie enseignée par Phillimore est la seule qui soit conforme à la nature des choses; les fleuves font partie intégrante des territoires qu'ils longent ou qu'ils traversent et par conséquent ils appartiennent exclusivement et privativement aux maîtres de ces territoires qui ont le droit d'en disposer à leur volonté » (3). « En droit rigoureux, dit-il encore ailleurs, l'Etat qui est possesseur d'un fleuve sur toute son étendue peut en interdire l'usage aux étrangers, selon qu'il le jugera convenable et traiter ce fleuve comme une route nationale. Son pouvoir n'est limité en principe, que par le droit essentiel et inviolable des peuples de communiquer entre eux, et par le droit d'usage innocent » (4).

Disons, en passant, ce qu'est la théorie de l'usage innocent, préconisé par Grotius. Elle consiste en ce que l'intérêt de l'humanité toute entière doit prévaloir sur celui de la propriété nationale. Si les avantages procurés par un fleuve doivent être réservés à la nation riveraine, celle-ci, sans manquer à ses devoirs d'humanité et de sociabilité, ne peut en interdire l'usage aux autres nations, si ses intérêts ne s'en trouvent pas lésés (5).

Despagnet admet que les fleuves, tant qu'ils traversent un pays, « font partie de son territoire et sont soumis à sa souveraineté ; ils peuvent même, en qualité de cours d'eau navigables, faire partie du domaine public, comme en France, et être ainsi l'objet d'un véritable droit de propriété de l'Etat ».

(3) Pradier-Fodéré. *Traité de droit international public*, p. 234.
(4) Pradier-Fodéré. op. c. n° 750, p. 304, t. II.
(5) Grotius. *Le droit de la guerre et de la paix*. Livre II, ch. II, § 11, t. I, p. 410.

Mais, à la différence de Phillimore, Despagnet ne considère pas ce droit comme exclusif et absolu. Il dit, au contraire, que « cette souveraineté de l'Etat ne peut aller jusqu'à interdire la navigation étrangère dans les fleuves qui longent ou traversent son territoire » ; il justifie son point de vue, en disant que « les fleuves sont, en effet, les voies nécessaires à certains pays pour communiquer avec d'autres Etats ou avec la mer, et les considérations tirées du droit des peuples à un commerce mutuel justifient la liberté de la navigation sur les fleuves, comme elles la justifient sur la mer ».

Cette liberté de la navigation ne doit pas se limiter aux seuls fleuves internationaux, mais, bien au contraire, doit embrasser aussi les fleuves qui sont contenus tout entiers dans le territoire d'un seul Etat, car « il semble que les raisons sont les mêmes, le cours d'eau pouvant dans les deux situations, être indispensable pour le commerce international ». « On ne voit pas, au surplus, ajoute-t-il, comment ce qui est un devoir pour les Etats dont les territoires sont traversés par un même fleuve, deviendrait une faculté pour un seul pays dont la souveraineté s'étend sur tout le territoire arrosé par le cours d'eau ».

La seule restriction qu'admet Despagnet c'est le droit de l'Etat riverain d'interdire ou de limiter la navigation qui pourrait compromettre sa sécurité, par exemple celle des navires de guerre étrangers, et le droit d'imposer ses règlements de police et fiscaux ; faut-il encore que ces taxes ne soient que la juste rétribution des services rendus et non pas des péages établis sur la navi-

gation étrangère ce qui pourrait compromettre complètement sa liberté.

Il s'occupe aussi de la neutralité des fleuves internationaux qu'il croit souhaitable parce qu'elle pourrait sauvegarder la liberté de la navigation commerciale en temps de guerre (6).

D'ailleurs, se basant sur le droit des peuples de communiquer entre eux et sur le droit d'usage innocent, Pradier-Fodéré admet, lui aussi, la liberté de la navigation dans une très large mesure, car « le droit naturel, la logique, l'intérêt des peuples, les tendances générales demandent que les fleuves formant la limite des deux Etats, ou traversant le territoire de plusieurs Etats différents ou même entièrement renfermés dans les limites d'un seul Etat, soient tous également ouverts à la marine universelle... (7) et il dit, autre part que, si « la pratique du droit international moderne ne dément malheureusement point encore cette assertion que l'Etat qui possède tout le cours d'un fleuve peut en interdire l'entrée aux autres peuples... un jour viendra où les fleuves dépendant d'une seule et même souveraineté devront, eux aussi, s'ouvrir à la marine universelle ». (7bis)

Donc, aussi bien Despagnet que Pradier-Fodéré, en dépit de leur conception des droits de l'Etat comme propriétaire, admettent la liberté de la navigation étendue même aux non-riverains ; il y a cependant entre eux cette différence que Despagnet considère cette li-

(6) Despagnet. *Cours de droit international public.* N° 419, p. 638 et 639.
(7) Pradier-Fodéré. Op. c. n° 731, p. 279, t. II.
(7 *bis*) Idem, n° 750, p. 304-305.

berté comme un droit, dans une certaine mesure des non-riverains, tandis que pour Pradier-Fodéré, c'est tout simplement un privilège concédé par l'Etat riverain, une sorte d'obligation morale qui devrait être exécutée, mais qui ne constitue en aucune sorte un droit, même simplement moral, d'un non-riverain qu'il pourrait invoquer pour revendiquer la liberté de navigation.

Fauchille considère, lui aussi, que les fleuves « dont les eaux traversent le territoire d'un seul Etat constituent la propriété de cet Etat et sont soumis à sa souveraineté » parce que « le cours d'eau est susceptible de propriété et de souveraineté » (7 ter).

De même, lorsqu'on admet qu' « un fleuve national est soumis au droit de propriété et au droit de souveraineté de l'Etat dans le territoire duquel il coule, on est nécessairement conduit à dire que les fleuves qui traversent plusieurs Etats différents appartiennent divisément à chacun de ces Etats, dans la partie de leur cours comprise dans son territoire. Un fleuve international se trouve ainsi partagé en autant de sections qu'il y a d'Etats dont il arrose les territoires, et chaque section appartient à l'Etat qu'elle traverse depuis le point où elle atteint son domaine jusqu'à celui où elle le quitte » (8).

Ainsi Fauchille admet la propriété de l'Etat aussi bien sur les fleuves internationaux que sur les fleuves nationaux, mais, comme Despagnet, il ne la considère pas comme un droit exclusif et absolu. Seulement sa conception est déjà plus évoluée en ce sens qu'il arrive

(7 *ter*) P. Fauchille. *Traité de droit international public*, 4 vol., Paris 1925; t. I (deuxième partie). N° 521, p. 425.
(8) Fauchille. Op. c. n° 522 (1), p. 436.

à reconnaître aux Etats non-riverains un véritable droit à l'utilisation du fleuve.

Les droits de propriété, dit-il, ne sont pas des droits absolus et sans limites, permettant à leur titulaire de faire tout ce qu'il veut sur la chose qui en est l'objet. Ils sont limités, en droit privé, par la théorie de l'abus du droit ; il doit en être de même en droit international. Un Etat ne peut abuser de son droit de propriété au point de méconnaître ceux des autres Etats et de leur nuire.

Tout ce qu'on peut dire, en ce sens, de la propriété est également vrai de la souveraineté.

Il n'existe pas de souveraineté absolue : toute souveraineté est forcément relative. Ce sont là des conséquences de l'idée d'interdépendance et de solidarité des Etats qui tend de plus en plus à former la base du droit international moderne. Il s'ensuit qu'aucun Etat ne pourrait, parce qu'il est propriétaire et souverain, agir à sa guise et interdire l'accès du fleuve à tous les autres ou même à quelque Etat déterminé seulement, selon sa volonté, car « ce faisant, il méconnaîtrait le droit au commerce mutuel qui constitue l'un des droits fondamentaux des Etats ».

L'intérêt de la communauté internationale, c'est-à-dire de l'ensemble des Etats, doit prévaloir sur l'intérêt particulier de l'Etat propriétaire et souverain. « Il faut ainsi reconnaître à chaque Etat, non pas seulement une possibilité, *mais un véritable droit* de pénétrer dans les cours d'eau des autres nations ; l'ouverture de ceux-ci constitue, à la charge du pays territorial, une obliga-

tion juridique qui s'impose à lui indépendamment de tout traité, en dehors de sa volonté même » (9).

Fauchille admet certaines atténuations à ce principe : celles surtout que nécessite la conservation de l'Etat.

En somme, pour constituer une théorie juste et rationnelle de la navigation fluviale, il faut tenir compte en même temps des droits de propriété et de souveraineté, du droit au commerce mutuel et du droit de conservation des Etats.

La liberté de navigation doit être admise sur tous les fleuves, quels qu'ils soient, parce que « nous avons montré qu'... un fleuve national... doit être ouvert sans distinction à la navigation de *tous* les Etats... : la liberté de la navigation n'est point une faculté que ce pays (propriétaire et souverain) peut octroyer, c'est un *droit* qui appartient à tous les Etats » et « s'il en est ainsi pour un fleuve national, il en doit être inconstestablement de même pour un fleuve international constitué par un ensemble de sections nationales: chaque Etat traversé est, en effet, tenu d'ouvrir sa propre section à la navigation de toutes les nations » (10).

La théorie de M. Fauchille, bien que s'en tenant au système un peu vieilli et périmé de la propriété, présente sur toutes celles que nous avons étudiées, un progrès net et bien accentué. En effet, M. Fauchille ne s'élève plus contre cette évidence que constituent aujourd'hui l'interdépendance et la solidarité des Etats, et il reconnaît à toutes les nations non plus une possi-

(9) Fauchille. Op. c. n° 521 (5), p. 431.
(10) Idem, n° 522 (2), p. 437.

bilité, un privilège que l'Etat riverain serait moralement tenu de concéder, mais un *véritable droit,* au sens juridique du mot, de naviguer librement sur tous les fleuves.

Un autre groupe des partisans de la théorie de la propriété, plus nombreux, y voit une sorte de « communion naturelle ». Les Etats riverains auraient, d'après eux, en co-propriété, le fleuve qui serait comme le lien naturel entre les pays qu'il traverse; il ne pourrait donc être placé sous la souveraineté absolue d'un seul Etat. Tous les Etats riverains auraient le droit d'utiliser le fleuve commun pour leurs relations commerciales, et aucun d'eux ne pourrait en faire un usage nuisible aux autres (11).

Ce système fut admis, en 1911, par l'Institut de Droit International (12).

Cette théorie, qui n'est intéressante que pour les fleuves internationaux, explique la liberté de circulation des riverains, mais elle ne peut justifier celle des non-riverains.

A l'opposé, il existe une théorie qui dénie le droit de propriété du fleuve à l'Etat. La plupart des auteurs modernes se rangent à cet avis. (12 bis).

Certains prennent comme point de départ le Droit Romain qui, disent-ils, distinguait deux groupes des fleuves : flumina perennia et flumina torrentia ; les premiers étaient ceux qui avaient un lit stable, les se-

(11) D'après Pradier-Fodéré. Op. c. n° 700, p. 233, t. II.
(12) Voir l'*Annuaire de l'Institut*, t. xxiv, p. 365.
(12 *bis*) Orban conteste le droit de propriété, mais il reconnaît la souveraineté de l'Etat.

conds, un lit instable. Cette classification n'impliquait pas nécessairement la distinction des fleuves en navigables et non-navigables. Les flumia torrentia étaient, il est vrai, une propriété privée, mais qui n'était pas absolue ; de nombreux interdits réglementaient l'usage de leurs eaux. Les flumina perennia qui étaient res publicæ, étaient accessibles à tout le monde. Tout navigateur pouvait faire usage des rives, ce qui empêchait ce principe de devenir lettre morte.

L'eau n'était pas considérée comme propriété privée ; c'était une res nullius ; il en était de même du lit (13).

Ceci est également vrai aujourd'hui ; on ne peut s'approprier les eaux d'un fleuve qui ne sont pas une chose déterminée, que l'on puisse retenir, mais une chose essentiellement inépuisable qui se dérobe à l'emprise de l'homme et qui, par sa nature, n'est pas susceptible de propriété. L'Etat, pas plus que les particuliers, ne possède ce droit de propriété, par conséquent, ne peut avoir ni prérogatives spéciales, ni privilèges particuliers et n'étant pas propriétaire, il s'ensuit qu'il n'a aucun droit d'interdire aux autres l'accès du fleuve.

Il y a des auteurs qui, pour justifier la liberté de la navigation, prennent pour base de leur raisonnement la liberté universellement reconnue, des mers. Voici ce que dit Bluntschli : « Il (le fleuve) ne fait qu'un avec la mer ; or, la mer est ouverte au commerce de toutes les nations ; la liberté des mers entraîne donc nécessairement la liberté de la navigation fluviale », aussi

(13) Gasiorowski. *Miedzynarodowe prawo zeglugi rzecznej*, p. 40.

bien sur les fleuves nationaux que sur les fleuves internationaux (14).

Dans le même ordre d'idées, on peut ranger une théorie dont nous avons réservé l'étude pour la fin parce qu'elle se trouve à l'apogée de l'évolution, une théorie très intéressante et la plus conforme à la réalité des choses, celle de la *domanialité publique internationale,* enseignée par notre professeur, M. Georges Scelle.

S'il s'agit de la technique juridique, dit M. Scelle (15), il est incontestable que la question du domaine public international se posera et se traitera pareillement à celle du domaine public interne.

Dès que l'on admet l'existence d'une « Société internationale », ce qui est un fait indéniable (16), il faut admettre également qu'elle doit disposer d'un domaine public ou commun, comme n'importe quelle autre société politique en dispose. Toute société en a besoin pour pouvoir entretenir la liberté des relations et des communications sociales, condition sine qua non du développement de la vie commune.

L'existence d'un domaine public international n'empêche d'ailleurs nullement les membres d'une Société internationale d'avoir des domaines publics nationaux.

Approfondissons cette notion.

En droit interne, deux conceptions principales du domaine public se développèrent.

La première reconnaît comme domaine public toute

(14) Bluntschli. *Le droit international codifié,* n° 314.

(15) Voir *Cours de Doctorat* de 1928 de M. Scelle (Dijon) et aussi Yeghen : Le canal de Suez (thèse, Dijon, 1927).

(16) Comparer F. Delaisi : *Les contradictions du monde moderne.*

partie de territoire destinée à servir à tout le monde et qui n'est pas susceptible de propriété privée. Cette idée a le tort de considérer le domaine public comme frappé d'une « insusceptibilité », d'une impossibilité matérielle d'appropriation, pourrait-on dire, ce qui n'est pas toujours exact.

On a été obligé d'introduire une distinction du domaine public en domaine public par nature et domaine public par détermination de la loi. Mais aujourd'hui, on considère que, même tout domaine public « par nature » peut être approprié.

Aussi on développa une autre théorie pour remédier à ces inconvénients.

Cette deuxième théorie se base sur la notion du *service public*. Font partie du domaine public tous les biens, meubles ou immeubles indistinctement, qui sont destinés à rendre un service déterminé, et jugés indispensables pour assurer le bon fonctionnement d'un service public, qui est lui-même considéré comme indispensable. On ne tient aucun compte ni de la nature des biens ni de l'autorité publique qui les détermine comme domaine public.

C'est l'autorité publique d'une collectivité politique qui a la direction des services publics nécessaires à sa vie. Cela ne veut pas dire que les services publics ne puissent être confiés à des autorités décentralisées, locales ; seulement, l'usage de ces services doit être réservé à la collectivité toute entière; ni la commune, ni le département, par exemple, n'ont le droit de faire de leurs domaines publics un usage *privatif*. De même, dans un groupement d'Etats comme la Confédération

d'Etats ou l'Etat fédéral, on peut concevoir l'existence de domaines publics étatiques distincts à côté du domaine public inter-étatique ou fédéral.

On répartit, en général, le domaine public de l'Etat en domaine public maritime, fluvial, terrestre et aérien. Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles *tant qu'ils demeurent sous l'affectation du service public.*

L'étendue de l'inaliénabilité est déterminée par l'utilisation qu'en fait le service public. Tantôt cette utilisation est inhérente au but même du service, tantôt elle constitue un simple moyen pour en assurer ou en faciliter le fonctionnement. S'il s'agit du service des communications fluviales, par exemple, l'inaliénabilité s'impose d'une façon absolue pour les cours d'eau affectés aux communications ; pour les édifices, les objets mobiliers qu'on utilise pour le fonctionnement du service et qui pourraient être remplacés par d'autres, sans causer de dommages au service, cette inaliénabilité n'est que relative. Ainsi, les administrations des services publics jouissent d'une assez large autonomie en matière d'organisation technique et matérielle du service.

Ces principes s'adaptent très bien au domaine international.

Il faut qu'il y ait un domaine public international, car les communications internationales exigent l'utilisation libre et commune des voies de communication.

C'est l'entente internationale qui doit déterminer la contexture générale de ce domaine public. Cette en-

tente peut reconnaître et classer certains biens ou parties de territoire dans le domaine public international. Mais elle peut aussi laisser aux collectivités étatiques les domaines publics déjà reconnus comme tels, et simplement en réglementer l'utilisation générale en veillant à ce que la collectivité détentrice ne tende pas à s'en réserver l'usage privatif, car il est absolument inadmissible qu'un Etat puisse fermer ses routes et fleuves aux étrangers.

Dèjà avant la guerre, la coutume avait affecté au domaine public international la haute mer, les canaux interocéaniques et, dans une certaine mesure, l'air. Depuis, ce domaine s'est élargi. car on y a fait rentrer le domaine fluvial et terrestre. Seulement à la différence de la mer ou de l'air, sur lesquels l'emprise des souvrainetés étatiques est extrêmement difficile, sinon impossible, le domaine fluvial et terrestre reste, au moins provisoirement, domaine public étatique, sous le contrôle international.

Nous passerons sous silence la question du domaine maritime, aérien et terrestre, qui dépasse le cadre du sujet, pour consacrer quelques développements à la question du domaine fluvial.

Dans ce domaine, les progrès ont été le plus rapidement réalisés. On a vite compris que ces « chemins qui marchent » suivant l'expression de Pascal, ne devraient pas pouvoir être fermés au gré des Etats riverains. Le processus d'internationalisation s'est surtout accentué depuis la guerre.

Les Commissions fluviales, traditionnellement, étaient composées des représentants des Etats riverains,

car on cherchait seulement à satisfaire les intérêts des pays traversés par le fleuve. Désormais, ces Commissions comprennent non plus exclusivement des représentants des Etats riverains (17), mais aussi ceux des Etats non-riverains, qui ont même, parfois, une influence prédominante; aujourd'hui on veut représenter non pas des intérêts particuliers, mais un intérêt de beaucoup le plus important, celui des communications et du commerce internationaux.

Faisant partie du domaine public international, il est naturel que les fleuves internationaux aient une administration internationale. Tous les différends sont obligatoirement de la compétence de la Cour de Justice Internationale.

Le Traité de Versailles, en déclarant certains fleuves européens fleuves internationaux, a opéré un véritable *classement,* au sens administratif du mot, dans le domaine international public. L'intérêt des communications fut placé au-dessus de celui de la souveraineté territoriale. Prévoyant l'obligation pour l'Allemagne de creuser, à la requête de certaines puissances, sur son territoire, des canaux Rhin-Danube et Rhin-Meuse, qui seraient soumis au régime international, le Traité de Versailles amorce une procédure analogue à celle de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les travaux publics.

« Cette évolution est très remarquable, car elle implique un mouvement vers l'assimilation du régime du domaine public international au régime du domaine

(17) V. de Vischer, *Le droit international des communications,* p. 35.

public interne. Elle tend vers une véritable organisation juridique de la société des peuples, qui n'existera réellement, dit M. le professeur Scelle, que lorsque les Etats seront devenus de simples circonscriptions administratives (d'ailleurs dotées d'une large autonomie garantie), de la communauté internationale (18).

Ainsi, ayant passé en revue les principales théories en ordre conforme à l'évolution : de la théorie de la propriété absolue, intangible par celles : de la propriété atténuée par le droit naturel et le droit au passage innocent, de la propriété contrecarrée par une sorte de « droit imparfait » des non-riverains, de la propriété limitée par un véritable droit, au sens juridique du mot, des non-riverains à la libre navigation, jusqu'à la théorie qui refuse tout droit de propriété à l'Etat, enfin celle de la domanialité publique, nous concluons :

Les fleuves jadis voués à l'emprise absolue des souverainetés locales, fermés à la navigation étrangère, sont, depuis que la Révolution française a affranchi l'Escaut et la Meuse, soumis à des régimes qui deviennent de plus en plus libéraux. La liberté des fleuves internationaux fut à plusieurs reprises consacrée formellement par les traités. Les Etats commencent à se rendre compte que leur propre intérêt exige l'abolition de toutes les entraves faites à la libre navigation. La S. D. N. y est pour beaucoup en divulguant les idées libérales, en organisant les efforts et en facilitant la conclusion des conventions générales.

La doctrine, elle, a depuis longtemps, en immense

(18) Yeghen. Op. c. p. 220.

majorité, reconnu la connivence de cette évolution avec les nécessités de la vie internationale. De nombreux auteurs ne se contentent pas de revendiquer la liberté de navigation pour les fleuves internationaux, mais aussi pour les fleuves nationaux et tous les affluents qu'ils soient internationaux ou non, bref, pour l'ensemble des réseaux.

La réalisation est encore lointaine peut-être, mais l'évolution est en ce sens, et nous sommes persuadé que finalement les dernières barrières gênant la navigation tomberont, pour le plus grand bien de l'humanité.

CHAPITRE II

Historique de la Vistule et du Neimen

Depuis l'origine de la Pologne, jusqu'au XIX[e] siècle, époque des partages, la Vistule fut un fleuve national, exclusivement polonais. Elle coulait uniquement sur le territoire de la Pologne. La ville de Gdansk avait, il est vrai, à cette époque déjà, une certaine autonomie, mais cette dernière consistait en des « privilèges » octroyés à la ville par les rois de Pologne, sans que, pour cela, elle cessât de faire partie intégrante du Royaume.

Avec les partages, la situation change ; les pays traversés par la Vistule étant morcelés, ce fleuve se trouva lui-même coupé en trois tronçons, répartis entre trois co-partageants.

Elle devint un fleuve international. Autrefois, soumise à une seule souveraineté, elle fut régie par les mêmes règles. La situation nouvelle demanda donc une autre réglementation. Nombre de traités furent conclus entre

la Pologne et ses voisins ou entre ses co-partageants eux-mêmes, en vue de satisfaire aux besoins nouveaux.

Il serait difficile d'analyser séparément dans la partie historique, la condition juridique de la Vistule et du Niemen. Leur situation réciproque devint, après les partages de la Pologne, sensiblement la même. Presque tous les traités parlent des « fleuves et canaux dans toute l'étendue de l'ancien Royaume de Pologne », donc aussi bien de la Vistule que du Niemen. Ainsi tout ce que nous dirons à propos de l'un sera également vrai pour l'autre, nous aurons soin, cependant, de signaler toutes les dérogations qui seraient faites expressément, soit en ce qui concerne la Vistule, soit en ce qui concerne le Niemen.

Après le premier partage de la Pologne, en 1772, la frontière autrichienne s'avance jusque sur la rive droite de la Vistule, qu'elle suit depuis la Silésie prussienne, jusqu'au point de sa jonction avec un de ses principaux affluents, le San. D'autre part, la Prusse occupe les pays en aval de la Vistule, depuis Torun (Thorn), jusqu'à Gdansk qui, quoique désormais séparé territorialement de son hinterland, reste polonais.

Dans une convention entre la Pologne et l'Autriche, qui remonte à l'année 1775 (1), nous trouvons une première allusion à la Vistule. L'article VI de l'acte séparé concernant le commerce, qui s'occupe du sel dit que : «... le transport de toute sorte de sel des Pays Autrichiens... qui sera transporté sur la Vistule... restera entièrement libre de tout impôt ».

(1) Martens. *Recueil de principaux traités.* Tom. II, p. 122.

Les marchandises qui seront transportées sur les rivières-frontières des deux Etats, ne seront chargées d'aucun droit. La perception du droit de transit ne pourra avoir lieu qu'au cas du passage effectif d'une marchandise du territoire de l'une dans celui de l'autre Puissance (art. 7).

C'est une première entorse faite en faveur de la liberté de navigation. Dans un cas très spécial et tout à fait limité, celle-ci devint libre sur la Vistule.

Dans le traité de délimitation de frontières, passé entre la Pologne et l'Autriche, le 9 février 1776 (2), nous trouvons une disposition concernant la navigation. Son article V dit qu'il ne sera point construit, sur les rives des fleuves qui restent ou deviennent limitrophes, des ouvrages de nature à détériorer les rives, ou à détourner le cours d'eau. La construction d'ouvrages en vue de conservation des rives et sans préjudice des rives opposées, sera permise. Toutes ces dispositions sont prises afin de « ne point gêner la liberté de la navigation ».

Le cas spécial devint dans les traités de Tilsitt, une règle générale. La liberté de la navigation sur la Vistule est affirmée d'une façon catégorique.

Voyons ce que nous dit l'article VIII du traité entre la France et la Russie, du 7 juillet 1807 (3) : « S. M. le roi de Prusse et S. M. le roi de Saxe, ni la ville de Gdansk ne pourront empêcher par aucune prohibition, ni entraver par établissement d'aucun péage, la navigation de la Vistule ».

(2) Martens. Op. c. t. II, p. 128.
(3) Martens. T. I-8, p. 639.

Le même article est reproduit textuellement dans le traité entre la France et la Prusse du 9 juillet 1807 (4). En outre, l'article XVII de ce traité déclare la navigation libre et franche de tout péage sur la rivière de Notec (Netze) et sur le canal de Bydgoszcz (Bromberg). Comme nous le voyons, la liberté de la navigation sur la Vistule devient déjà très large. Cette situation se maintient jusqu'au Congrès de Vienne, auquel nous allons consacrer quelques instants, à cause de son importance et de l'influence qu'il a exercée sur le droit international fluvial.

Nous abandonnerons ici l'ordre chronologique que nous avons suivi jusqu'à présent. Il nous faudrait nous occuper d'abord des deux traités particuliers qui ont été conclus à Saint-Petersbourg, le 3 mai 1815, entre les Puissances co-portageantes de la Pologne. Ces deux traités n'ont fait, en somme, qu'appliquer d'une façon anticipée les principes généraux posés dans l'Acte final de Vienne. C'est pourquoi il nous paraît préférable d'étudier d'abord ces règles générales qui ont été considérées comme la base du droit international moderne et après seulement nous ferons l'étude des traités qui concernent spécialement la Pologne, pour les comparer à ces principes généraux.

Deux tendances se sont fait jour au Congrès : la première, libérale, représentée par la France et l'Angleterre, la deuxième, restrictive, dont la Prusse et la Hollande se firent les apôtres.

Le Congrès qui s'occupa d'abord de la libre naviga-

(4) Martens. T. I-8, p. 665.

tion du Rhin et de l'Escaut, décida ensuite de traiter la question de la libre navigation sur les fleuves internationaux en général. Une commission fut instituée à laquelle prirent part : l'Autriche, la France, l'Angleterre, la Prusse, etc.

L'œuvre de la commission consiste dans l'élaboration d'un certain nombre de conventions, déclarations et règlements qui sont énumérés et annexés à l'article 18 (annexe n° 16) de l'Acte final et sont considérés comme partie intégrante des arrangements du Congrès.

L'annexe n° 16 contient 9 articles « concernant la libre navigation des rivières qui, dans leur cours navigable séparent ou traversent différents Etats ». Ces articles sont presque intégralement reproduits dans les articles 108 à 117 de l'Acte final lui-même.

Examinons ces articles.

En vertu de l'article 108 (5) « les Puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une même rivière navigable, s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière ».

Dans les 6 mois, au plus tard, qui suivront la fin du Congrès, les Puissances susmentionnées nommeront des Commissaires qui se réuniront afin d'arrêter des règlements communs.

Dans leurs travaux, ils devront s'inspirer des principes établis dans les articles suivants.

Recherchons maintenant quels sont ces principes.

L'article 109 décide que la navigation des rivières mentionnées à l'article 108, c'est-à-dire celles qui tra-

(5) Martens. Op. c., t. II-2, p. 427 et s.

versent ou séparent deux ou plusieurs Etats, dans tout leur cours navigable, du point où elles le deviennent jusqu'à leur embouchure, « sera entièrement libre et ne pourra, *sous le rapport du commerce,* être interdite à personne ».

L'article ajoute qu'on devra se conformer aux règlements relatifs à la police de la navigation. Ces règlements seront, dans la mesure du possible, favorables au commerce de toutes les nations, et devront être conçus d'une manière uniforme pour tous.

C'est cet article qui a suscité le plus de discussions à propos des mots : « sous le rapport du commerce ».

Le projet français concernant le Rhin, disait que : « la navigation y serait entièrement libre et ne pourrait être interdite à personne ». Quoique le texte semble être absolument clair et ne pas se prêter à une interprétation équivoque, le ministre anglais, pour éviter un doute possible, proposa l'amendement suivant : « Le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer, et réciproquement, sera entièrement libre au commerce et à la navigation de toutes les nations ». La commission adopta cet amendement le 8 février 1815, se réservant la faculté de le remanier.

Deux semaines plus tard, le baron de Humboldt présentait l'amendement suivant, qui fut adopté : « La navigation... sera entièrement libre et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne ».

A la lettre, cet amendement ne changeait pas sensiblement le texte antérieur, mais dans la pensée de son auteur, comme nous le démontre clairement la discussion à la commission, qui précédait son adoption, il de-

vait viser à l'exclusion des pavillons étrangers, bien que le commencement de l'article ait proclamé la navigation entièrement libre. La contradiction entre l'esprit et la lettre du texte définitif était flagrante et ce fut le premier qui l'emporta.

Aussi l'Autriche, en 1819, la Prusse, en 1857, adoptèrent l'interprétation restrictive qui voulait que le droit de navigation appartînt aux co-riverains seuls (6).

Nous verrons dans la suite que c'est cette interprétation restrictive qui fut appliquée à la Vistule.

L'article 110 prescrit que le système de la perception des droits et de la police devra « autant que faire se pourra » être uniforme pour tout le cours de la rivière. L'article ajoute que si aucune circonstance ne s'y oppose, le même système sera étendu à tous les embranchements et confluents du fleuve principal qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différents Etats.

Les droits sur la navigation, d'après l'article 111, seront fixés d'une manière uniforme et invariable. Pour ne point rendre nécessaire, sauf le cas de fraude et de contravention, un examen détaillé de la cargaison, ces droits devront être établis d'une façon suffisamment indépendante de la qualité différente des marchandises. Pour dresser les tarifs, on devra tenir compte de l'intérêt du commerce et l'encourager, en facilitant la navigation.

D'après l'article 113, tout Etat riverain devra veiller à ce que les chemins de halage qui passent sur son ter-

(6) Orban. *Etude de droit fluvial international*, p. 102 et s.

ritoire soient bien entretenus. Il aura en outre la charge des travaux à exécuter dans le lit de la rivière, afin que la navigation ne soit exposée à éprouver aucun obstacle. Si les deux rives appartiennent à des Etats différents, la manière dont les riverains devront concourir à ces travaux sera déterminé par un règlement à venir.

L'article 114 s'occupe des droits d'étape, d'échelle ou de relâche forcée. On n'en établira nulle part de nouveaux. Mais, en même temps, on n'abolit pas ceux qui existaient au moment du Congrès et qui n'étaient déjà que trop lourds.

Voici ce que nous dit l'alinéa 2 de l'article 114 :

« Quant à ceux (droits de navigation) qui existent déjà, ils ne seront conservés qu'en tant que les Etats riverains, sans avoir égard à l'intérêt local de l'endroit ou du Pays où ils sont établis, les trouveraient nécessaires ou utiles à la navigation et au commerce général ». On s'en remettait purement et simplement à la bonne volonté des gouvernements, ce qui n'était pas fait pour amener d'excellents résultats.

L'article 115 proclame que les douanes des Etats riverains n'auront rien de commun avec les droits de navigation. Les douaniers ne pourront entraver la navigation dans l'exercice de leurs fonctions, mais ils devront surveiller étroitement les rives.

Il sera établi un règlement commun en vue d'application des dispositions précitées. Ce règlement, une fois arrêté, ne pourra être modifié que du consentement de tous les Etats riverains.

Tels sont en grands traits les principes qu'ont adoptés les négociateurs de 1815, et qui, malheureusement,

ne furent pas fidèlement interprétés. Les Etats ont réduit leur application au strict minimum.

Après avoir fait cette étude très rapide des accords généraux, passons aux traités particuliers, mentionnés dans l'article 14 de l'Acte final (7).

Nous étudierons d'abord le traité entre la Russie et l'Autriche, ensuite celui entre la Russie et la Prusse.

L'article 24 du traité austro-russe (8), du 3 mai 1815, s'occupe de la liberté de la navigation. Il dit, en effet, que « la navigation de tous les fleuves et canaux dans toute l'étendue de l'ancien Royaume de Pologne (tel qu'il existait avant l'année 1772), jusqu'à leur embouchure, tant en descendant qu'en remontant, sera libre de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à *aucun des habitants des Provinces Polonaises* qui se trouvent sous le Gouvernement autrichien ou russe ». Cette liberté s'étendra également aux fleuves et rivières qui, n'étant pas navigables au moment de la conclusion du traité, pourraient le devenir dans l'avenir. La même liberté de « pratique et de navigation » sera réciproquement concédée sur des canaux qui viendraient à être construits. Les sujets mentionnés jouiront dans les ports, où ils peuvent arriver par la navigation desdits fleuves et canaux, du régime basé sur les mêmes principes.

(7) Voici le texte de l'article 14 : « Les principes établis sur la libre navigation des fleuves et canaux dans toute l'étendue de l'ancienne Pologne, ainsi que sur la fréquentation des ports, sur la circulation des produits du sol et de l'industrie entre les différentes Provinces Polonaises, et sur le commerce et transit, tels qu'ils se trouvent énoncés dans les articles : 24, 25, 26, 28 et 29 du Traité entre l'Autriche et la Russie et dans les articles 22, 23, 24, 25, 28, 29 du Traité entre la Russie et la Prusse seront invariablement maintenus ». (MARTENS, t. II-2, p. 387).

(8) MARTENS. Op. c. t. II-2, p. 231-232.

Les droits de halage et d'attérage, suivant l'article 25, seront communs sur les deux rives. Néanmoins, les bateliers seront obligés de se conformer aux règlements de police existants, pour la pratique de la navigation intérieure.

L'article 26 prévoit « pour assurer davantage encore cette liberté de navigation et en écarter toute entrave pour l'avenir », l'établissement d'une seule espèce de droit de navigation. Ce droit portera sur la capacité, le jaugeage ou sur le poids de chargement du vaisseau. Son taux devra être très modéré, et il sera destiné uniquement à entretenir les fleuves et canaux en question dans un état navigable. Les parties contractantes nommeront des commissaires qui auront pour tâche de régler ce droit et déterminer les bureaux de sa perception.

Le projet des Commissaires, une fois approuvé par les deux Cours, ne pourra plus être changé que d'un commun accord. Le dernier alinéa ajoute que si l'une des deux Puissances contractantes faisait à ses frais l'établissement d'un nouveau canal, les ressortissants de l'autre ne pourraient jamais être assujettis à des droits de navigation plus élevés que ceux auxquels seront soumis les ressortissants du pays constructeur.

Il est facile de remarquer que si ce traité déclare la navigation libre en principe, il ne le fait nullement d'après la lettre de l'article 109 de l'Acte final. Cet article voudrait, en effet, que la navigation fût libre pour tous les bâtiments quel que soit leur pavillon, tandis que sur les fleuves compris dans l'étendue de l'ancienne Pologne, le traité austro-russe la déclare libre de telle sorte

« qu'elle ne puisse être interdite à aucun des habitants des Provinces polonaises qui se trouvent sous les Gouvernements Autrichien ou Russe ». Tous les autres en sont donc indirectement exclus.

Si nous passons maintenant au traité russo-prussien (9), nous retrouvons les mêmes principes énoncés dans les articles 22 à 25 qui reproduisent presque mot pour mot les articles que nous venons d'étudier. Seulement, le traité russo-prussien va plus loin. Voilà, en effet, ce que nous dit son article 25: « En conséquence du principe admis dans l'article précédent, tous les droits onéreux quelconques d'entrepôt, de rompre-charge, d'étape, de non-allège et autres de pareille nature, qui pourraient avoir existé contrairement à la liberté de la navigation des fleuves, rivières et canaux en question dans toute leur étendue, seront abolis à jamais ». Sur ce point, on est allé même au delà de ce qu'a demandé l'Acte final du Congrès.

En vertu de l'article 28 « la circulation la plus illimitée de toutes les production et produits du sol et de l'industrie » des Provinces Polonaises, comprises dans les frontières de 1772, sera permise à l'avenir et pour toujours. Tous les articles, produits des dites provinces, pour pouvoir passer d'un Gouvernement dans l'autre, seront accompagnés d'un certificat d'origine. Cette dernière disposition tend à empêcher les étrangers de profiter des arrangements pris en faveur des provinces en question.

Les stipulations que nous venons d'étudier ne pour-

(9) Martens. Op. c. t. II-2, p. 242.

ront être appliquées partiellement (art. 30), en conséquence tant que la Commission n'aura pas terminé son travail, la navigation continuera à être soumise au régime qui lui était appliqué « dans les derniers temps », c'est-à-dire au moment de la conclusion du traité.

En exécution des clauses des conventions du 3 mai, la Russie, l'Autriche et la Prusse négocièrent un accord qui fut signé à Varsovie, le 22 mars 1817 (10). Aux termes de son article 2, l'Autriche ne pourra prélever aucune taxe sur la navigation proprement dite.

Quant à l'usage des canaux et des écluses déjà existants ou qui seront construits à l'avenir « les sujets polonais des deux Puissances seront traités respectivement par celles-ci à l'égal de leurs propres sujets » (art. 3). Cet article sera applicable dans les limites du Royaume de Pologne, telles qu'elles existaient en 1772.

L'article 4 confirme les principes établis dans les articles 25 et 26 du traité russo-prussien qui, tels qu'ils seront ratifiés par la Prusse et la Russie, devront avoir, en ce qui concerne la navigation et le commerce, la même validité pour les habitants des Provinces Polonaises respectives.

Ce traité fut remplacé par deux autres conclus à St-Pétersbourg, le 17 (5) août 1818, le premier entre la Russie et l'Autriche, le second entre la Russie et la Prusse.

Aux termes du traité austro-russe (11) la libre navigation sur les fleuves, ainsi que le libre usage des ports tels qu'ils ont été réglés par l'article 24 du traité conclu

(10) Martens. Op. c. t. II-4, p. 538.
(11) Martens. Op. c. t. II-4, p. 541 et s.

à Vienne, entre la Russie et l'Autriche, le 3 mai 1815, s'étendront à tous les fleuves et rivières qui ont leur source sur les parties autrichienne ou russe du territoire de l'ancien Royaume de Pologne (de 1772), ainsi qu'à ceux qui les traversent ou les touchent et « qui se jettent dans la mer par des canaux ou après s'être joints à d'autres fleuves » (art. 1). La navigation de tous les fleuves et rivières et la fréquentation des ports, rentrant dans les cadres de la définition de l'article premier, seront libres et ne pourront être interdites à aucun sujet de deux parties contractantes (art. 2).

Ce principe sera applicable aussi bien aux canaux déjà existants qu'à ceux qui seront creusés par la suite; il en sera de même pour les fleuves qui pourraient devenir navigables (art. 3).

Les sujets des deux parties contractantes auront respectivement le droit à l'usage des chemins de halage qui devront être établis et entretenus par chaque Etat. Les bateliers pourront aborder et s'arrêter sur les deux rives indifféremment et ils jouiront sur chaque rive « partout où le terrain ne sera point propre à l'agriculture ou à la construction d'habitations » du droit d'usage gratuit d'un espace de 15 aunes polonaises (art. 4 et 5).

Pour la police et la sûreté de la navigation, les sujets de deux Etats devront se conformer aux ordonnances existantes et celles à édicter et qui seront portées à leur connaissance par l'intermédiaire de leurs consuls respectifs (art. 6).

Ils jouiront chez leurs voisins des mêmes droits qu'ont les commerçants du pays et ils ne seront pas astreints,

sous le rapport des taxes à payer, à des charges plus lourdes que les navigateurs du pays (art. 8).

La Russie ne percevra aucun impôt sur les bateaux autrichiens naviguant sur le Bug, sauf le cas où ceux-ci passeraient par le canal de Muchawica, ou, s'ils s'étaient rendus des bords du Bug sur le territoire russe (art. 9).

Pour la partie de ses rives, appartenant à la Russie et à l'Autriche, *la navigation de la Vistule est déclarée franche* de tout impôt (art. 11).

Les sujets respectifs des parties contractantes sont autorisés à faire le commerce de transit de toute marchandise indigène ou étrangère, même si son importation était interdite à l'exception, cependant, de la poudre à tirer (art. 13).

Les articles suivants énumèrent les conditions auxquelles le transit est subordonné. Leur nombre est considérable: exhibition d'un passeport; passage par chaque grand bureau de douane des deux côtés de la frontière; consignation d'une somme déterminée jusqu'au moment où la marchandise quitte le pays, par lequel elle transite, etc.

Les produits du sol et de l'industrie de toutes les parties de la Pologne de 1772 qui traversent les Provinces Polonaises pour se rendre dans d'autres Provinces Polonaises, russes ou autrichiennes ou celles appartenantes à une troisième Puissance (Prusse), seront affranchis de tout droit de transit.

« Enfin, nous dit l'article 21, en tant que les deux rives respectives des deux fleuves ci-dessus (le San et le Bug) et de la Vistule n'appartiennent pas à une même

souveraineté, il ne sera point levé de droit de transit pour les produits fonciers et industriels d'origine polonaise, transportés par bateaux ou radeaux sur les fleuves ».

L'article 27 étend les dispositions précédentes aux habitants de la ville et du territoire de la République de Cracovie.

Exactement à la même date fut signé un traité entre la Russie et la Prusse (12), conclu en vue d'assurer à leurs sujets respectifs une « liberté de navigation illimitée », telle que l'établissaient les stipulations du traité de Vienne du 3 mai 1815 (art. 2, al. 1), mais à la différence de ce qui a lieu sur les rivières ou sections fluviales austro-russes, la convention russo-prussienne maintient en principe les droits de navigation. Les tarifs et péages une fois arrêtés par les plénipotentiaires des deux Etats, serviront de norme pour leur perception.

Cependant, « la navigation de la Vistule est déclarée libre de tout impôt, à l'exception de celui perçu en Prusse sous la dénomination die Schiffsgefaessgelder » (art. 2, al. 7).

Viennent ensuite les prescriptions concernant la liberté de commerce que les parties contractantes prétendent assurer d'une façon illimitée et immuable (art. 3 et s.).

Tous les droits de rompre-charge, d'étape, d'entrepôt et autres droits analogues sont abolis (art. 8).

Les habitants de la ville de Cracovie sont assimilés.

La convention s'applique aux territoires de la Pologne de 1772 (art. 1).

(12) Martens. Op. c. t. II-4, p. 583 et s.

Le traité que nous venons d'étudier en dernier lieu, fut remplacé par celui du 17 avril 1825 (13).

Le nouveau traité ne limite pas son champ d'application aux seuls sujets polonais de la Prusse et de la Russie, mais s'étend à tous leurs sujets, qui seront traités, respectivement, à l'égal des natifs du pays. Voyons en effet, ce que nous dit l'article 1: « Les sujets prussiens en Russie et en Pologne, ainsi que les sujets russes et polonais en Prusse, seront constamment considérés et traités dans leurs relations de commerce à l'égal des sujets indigènes »... L'article 3 maintient, en faveur des sujets des deux Puissances, l'abolition des droits d'entrepôt, de rompre-charge, d'étape et d'autres charges onéreuses analogues.

Pour la navigation des fleuves et rivières proprement dite, le flottage, l'usage des chemins de halage, des écluses et canaux (déjà existants ou qui pourraient être construits), les sujets des deux parties contractantes « seront traités dans les Etats de l'autre exactement sur le même pied que les indigènes » (art. 4).

L'article 5 déclare la navigation de la Vistule, du Niemen et de leurs affluents libre de droits. Dans cet article, nous trouvons la première allusion expresse au Niemen.

L'article continue en spécifiant que les droits dûs pour le « passage des canaux, ponts, écluses et autres constructions de cette nature, seront affichés dans les lieux de perception ».

Les approvisionnements nécessaires aux bateliers,

(13) Martens. Op. c., t. II-6, 2, p. 689-90.

pour l'entretien de l'équipage seront exempts de tout droit d'importation (art. 6).

Le transit par le Royaume de Pologne dans toutes les directions établies et celles à établir jouira de la liberté et de la franchise absolues (art. 19).

Le traité de 1825 est plus libéral que toutes les conventions antérieures en ce qu'il ne limite pas le champ de son application aux territoires compris dans les frontières de la Pologne de 1772; il s'étend à tous les sujets des deux parties contractantes, mais à eux seuls. Les étrangers, en dépit des stipulations de Vienne, en sont toujours exclus.

Nous terminerons notre étude historique en disant avec M. Orban que la Vistule, le Niemen et autres fleuves et voies d'eau de la Pologne « seraient, en réalité, soumis à un régime assez libéral, si les Etats qui l'ont organisé n'en restreignaient pas le bénéfice à eux seuls » (14).

---

(14) Orban. Op. c. p. 138.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

La Vistule et le Niemen d'après le traité de Versailles

§ I. — Elaboration du traité de Versailles

La grande guerre et l'effondrement de trois colosses de l'Europe centrale permirent à la Pologne, qui n'a jamais cessé, depuis 150 ans, de lutter désespérément pour sa liberté, de chasser les envahisseurs, de recouvrer son indépendance et de reconstituer son Etat national. Les régiments polonais se constituèrent en France dès le début de la guerre et pendant trois ans combattirent côte à côte avec les régiments français contre la vague

puissante et terrible qui allait submerger la France. Français ou Polonais, tous, ils donnaient leur vie pour leurs idéals communs: de justice et de liberté.

En 1917, le Gouvernement français reconnut les troupes polonaises qui, jusqu'alors, faisaient partie intégrante de l'armée française, comme une armée nationale polonaise, indépendante. Depuis ce moment, la Pologne combattit dans la coalition à titre de Puissance alliée. C'est à ce titre qu'elle a pris part aux négociations de Paix.

La Conférence de la Paix eut à s'occuper, entre autres questions relatives à la Pologne, de celle de la Vistule.

Le texte déterminant le régime auquel la Vistule devait être soumise fut l'article 18 du traité de minorités du 28 juin 1918, entre les cinq Puissances alliées et associées et la Pologne, ainsi conçu: « En attendant la conclusion d'une convention générale pour le régime international des voies d'eau, la Pologne s'engage à appliquer au réseau fluvial de la Vistule (y compris le Bug et la Narew) le régime précisé par les artices 332 à 337 du Traité de Paix avec l'Allemagne pour les voies d'eau internationales ».

Comment était-on arrivé à imposer à la Pologne alliée un régime qui non seulement assimilait la Vistule aux fleuves allemands, mais était plus rigoureux en ce sens qu'il s'étendait aussi à ses affluents? Ce n'était pourtant pas la solution envisagée primitivement. Bien au contraire, l'article cité fut introduit d'une façon tout à fait inattendue et dans des conditions difficiles à préciser, quelques jours seulement avant la signature du

traité, contrairement à la solution proposée par la Commission des voies d'eau.

*
**

Cette Commission fut créée le 25 janvier 1919, par la décision de la Conférence des Puissances alliées, sous la dénomination de « Commission du régime internatioal des ports, voies d'eau et voies ferrées ». Elle avait pour tâche de préparer les traités de paix avec l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Hongrie et la Turquie.

Le 3 février, le délégué de la Grande-Bretagne présenta un projet de convention générale sur le transit terrestre (in land transit). Le projet établissait une liberté presque absolue de transit et stipulait que les Etats traiteraient de manière équivalente leurs nationaux et les étrangers. Tous les différends, indistinctement, seraient portés devant la Société des Nations. A l'appui de sa thèse, le délégué invoqua le 3e point de Wilson.

En réponse, la délégation française fit remarquer que la tâche de la Commission était d'élaborer des projets de traités, tandis que des conventions générales seraient conclues sous les auspices de la S. D. N., quand celle-ci aurait été constituée. En même temps, la délégation française formula des principes généraux relatifs aux fleuves internationaux qui devaient guider la Commission dans ses travaux.

On a réellement pensé tout d'abord pouvoir élaborer des conventions générales à côté des traités, mais on s'est vite rendu compte que cette tâche dépasserait de beaucoup les moyens d'action de la Commission, et, nous le verrons bientôt, on se borna à préparer ces trai-

tés, laissant à la S. D. N. le soin de négocier les conventions générales.

Le 10 février, sous l'instigation du délégué de la Grande-Bretagne, la Commission élit trois sous-commissions, à savoir: 1° de la liberté de transit; 2° des fleuves, ports et chemins de fer; 3° du canal de Kiel.

Seuls les travaux de la deuxième sous-commission nous intéresseront. Ce fut, en effet, devant elle qu'apparut pour la première fois la question de la Vistule, comme fleuve international, soulevée par le délégué tchèque M. Kramar. A la session du 21 février, il demanda l'internationalisation de la Vistule, prétendant qu'elle ne pouvait faire aucun doute. Le 3 mars, ce furent les ports situés à l'embouchure de certains fleuves, comme l'Elbe, l'Oder, la Vistule, qu'il voulut voir internationaliser. Enfin, le 6 mars, M. Kramar essaya de persuader la sous-commission que la Tchéco-Slovaquie devait avoir un de ses ports d'attache à Gdansk.

Le 4 mars, la deuxième sous-commission présenta un projet de convention relatif au régime des fleuves internationaux. Son article 1, définissait comme fleuves internationaux: 1° tous ceux qui donnent accès à la mer à plus d'un Etat, avec ou sans transbordement des bateaux; 2° ceux qui seraient énumérés.

Le projet, surtout dans l'alinéa 1 de son article 1, provoqua des vives protestations, entre autres, celles du délégué des Etats-Unis, qui proposa de charger une conférence convoquée par la S. D. N. de l'élaboration d'une convention générale. La sous-commission acquiesça à sa demande et vota le délai d'un an pour la convocation de cette conférence. Jusqu'à cette date, on se bornerait

à appliquer le projet aux fleuves reconnus internationaux par les traités.

Quand le 10 mars, le délégué français présenta son projet relatif au régime du Rhin, le délégué de la Grande-Bretagne proposa qu'on appliquât dès maintenant le projet présenté par la sous-commission pour la convention générale au Danube, au canal Rhin-Danube, à l'Elbe, à l'Oder et à la Vistule. Le délégué polonais s'y opposa, s'appuyant sur le fait que la Vistule est un fleuve entièrement polonais.

Le représentant tchèque fit remarquer qu'elle traverse aussi le territoire tchèque (?), ce qui est pour le moins inexact (1) et qu'elle doit être jointe par les canaux avec l'Oder et le Dniester; il déposa un projet de résolution soutenant la proposition britannique. D'après lui, d'ailleurs, l'internationalisation de la Vistule n'impliquerait pas une diminution des droits souverains de la Pologne.

Entre temps, le secrétariat de la Commission prépara les articles des traités, concernant l'Elbe, l'Oder et le Danube. La Vistule n'y figurait pas.

A la session du 24 mars, le délégué de la Grande-Bretagne proposa l'internationalisation du Niemen et le 25, le délégué tchèque renouvela sa demande au sujet de la Vistule, prétextant que les frontières de la Pologne n'étaient pas encore définies. Il lui fut répondu que la Vistule donne accès à la mer à la seule Pologne et que,

(1) Il anticipait tout au moins sur les faits, pensant peut-être que la Tchéco-Slovaquie pousserait ses frontières jusqu'à la Vistule.

par conséquent, il ne pouvait pas être question de son internationalisation (2).

Le 26 mars, la délégation tchèque déposa un projet de résolution demandant l'internationalisation de Hambourg, de Stettin et de Gdansk; des zones franches devraient y être constituées à l'usage de la Tchéco-Slovaquie; Gdansk et Hambourg seraient des ports d'attache tchéco-slovaques.

Après la réplique ferme et résolue du représentant de la Pologne, le délégué tchèque déclara que, vu l'incertitude des frontières de la Pologne, il retirait momentanément son projet.

A la fin du mois de mars, les articles des traités concernant les décisions générales relatives aux fleuves internationaux furent définitivement arrêtés. Mais ils ne contenaient toujours pas d'allusion à la Vistule (3).

Ces articles qui se retrouvent dans tous les Traités de Paix — les numéros d'ordre seuls diffèrent — portent, dans le Traité de Versailles les numéros 331 à 337.

Ils s'appliquent: 1° A l'Elbe, depuis le confluent de la Vltava (Moldau) et à la Vltava depuis Prague ; 2° à l'Oder depuis le confluent de l'Oppa; 3° au Niemen (Russtrom-Memel-Niemen), depuis Grodno et, 4° au Danube depuis Ulm. Ces fleuves sont déclarés internationaux par l'article 331; il en est de même de toute

(2) Il nous paraît utile de rappeler qu'il n'y avait aucun droit acquis à l'internationalisation de la Vistule, car, avant la guerre, bien qu'internationale en fait, elle n'était ouverte à la libre navigation qu'au profit des habitants des provinces comprises dans l'étendue du Royaume de Pologne de 1772.

(3) Voir pour ce qui précède Winiarski. Op. c., ch. I.

partie navigable de ces réseaux fluviaux servant naturellement d'accès à la mer à plus d'un Etat, avec ou sans transbordement d'un bateau à un autre. Sont également déclarés internationaux les canaux latéraux ou chenaux qui seraient établis en vue d'améliorer la navigation sur lesdits réseaux fluviaux, ou de doubler leurs sections naturellement navigables, ou encore de réunir deux sections naturellement navigables d'un même cours d'eau.

Le dernier alinéa assimile aux autres la voie navigable Rhin-Danube au cas où elle viendrait à être construite.

Nous n'étudierons pas pour l'instant le régime institué par les articles 332 à 337 du Traité de Versailles, auquel, comme nous l'avons vu, la Vistule devait, quoique d'une façon essentiellement transitoire, être finalement soumise. Nous lui consacrerons un chapitre spécial.

***

Il nous faut revenir maintenant à l'historique de l'article 18 du Traité entre les cinq Puissances et la Pologne.

Comme nous l'avons dit, la Commission des ports, voies d'eau et voies ferrées, malgré les insistances de certaines délégations, rejeta le projet de l'internationalisation de la Vistule; ainsi les articles du Traité de Versailles relatifs aux fleuves internationaux gardent un silence absolu sur ce fleuve.

De même le projet de convention entre la Pologne et les cinq grandes Puissances du 21 mai ne comportait aucune mention relative au régime de la Vistule. Il con-

tenait uniquement dans ses 14 articles des clauses relatives aux minorités nationales.

La délégation polonaise présenta le 16 juin ses observations concernant ledit traité. A la suite de ces observations, on a légèrement retouché le projet initial.

La seconde rédaction, du 26 juin, comportait seulement 13 articles auxquels fut ajouté, de manière imprévue, un deuxième chapitre de 7 articles où l'article 6, devenu plus tard sans modification l'article 18, décidait l'application à la Vistule des articles 332 à 337 du traité avec l'Allemagne.

Vainement la délégation polonaise insistait sur sa suppression, en démontrant les inconvénients politiques et les préjudices que son maintien causerait à la Pologne, compromettant son expansion et son émancipation économiques, l'exposant à voir son débouché accaparé par l'Allemagne.

Vainement, M. Paderewski, alors président de la délégation polonaise, écrivit à M. Clemenceau une « réponse » dont nous citons le passage suivant: « ...2° L'article 6 de ce chapitre stipule que le réseau fluvial de la Vistule sera soumis à un régime international. Cependant le Traité avec l'Allemagne ne le dit pas et quoique l'internationalisation de la Vistule ait été proposée dans les Commissions et sous-commissions chargées d'élaborer le texte du Traité avec l'Allemagne, cette proposition avait été retirée, et de cette façon la Vistule avait été reconnue comme fleuve national polonais. C'est pourquoi les délégués polonais proposent la suppression de l'article 6... » (4).

(4) Actes concernant le Traité entre les Cinq Puissances et la Pologne.

Outre ces motifs d'ordre juridique, la « réponse » invoqua les inconvénients d'ordre politique et économique que présenterait pour la Pologne l'internationalisation de la Vistule.

Le Traité de Versailles devait être signé 2 jours plus tard, le 28 juin et comme la Pologne, pour être admise à le signer, devait souscrire d'abord au traité que lui imposaient les cinq grandes Puissances, il lui était impossible de résister. Elle dut céder et accepter l'article 6 (article 18 de la rédaction définitive).

Cette méthode de pression qui peut sembler déloyale, fut employée habituellement par les cinq grandes Puissances envers les pays à « intérêts limités ». Les textes qu'on leur présentait au dernier moment, répondaient aux desseins arrêtés de quelque grande Puissance; les accepter c'était souvent consentir à sacrifier des intérêts légitimes. La discussion, faute de temps, était impossible, et en l'absence de tout moyen ou possibilité d'arrangement, ces Etats étaient obligés de s'incliner. La même tactique fut, d'ailleurs, employée de nouveau lors de la Conférence de Barcelone.

L'une des grandes Puissances avait donc intérêt à ce que l'article 18 fût introduit.

M. Winiarski croit la connaître et donner du même coup une des raisons de l'érection de Gdansk en Ville libre.

« Nous affirmons, dit-il, que la Ville Libre de Gdansk a été créée non pas pour des raisons etnographiques, comme le disaient les motifs officiels de la délégation et du Gouvernement de la Grande-Bretagne, mais entre autres, pour qu'on puisse par l'intermédiaire de cette

création politique avoir la mainmise sur la Vistule et créer un fait de plus qui pourrait dans l'avenir justifier la nécessité de son internationalisation » (5).

L'internationalisation du Bug et de la Narew a, d'ailleurs, les mêmes causes. Du reste, si la proposition britannique de lord Curzon au sujet des frontières est de la Pologne, coupant la Narew et longeant le Bug, était devenue effective, ces deux fleuves auraient, en effet, été internationaux.

La discussion à propos de l'article 18 qui précédait la ratification par la Diète polonaise du Traité entre la Pologne et les cinq Puissances, n'est pas sans intérêt.

M. Wierzbicki, député, membre de la délégation polonaise à la Conférence de la Paix, constata tout d'abord que la Pologne fut, sous ce rapport, traitée plus durement que l'Allemagne vaincue; ce fut, dit-il, « seulement au dernier moment, sous l'influence de quelqu'un — et il nous a été impossible de savoir de qui — cet ar-

(5) Winiarski. Op. c., p. 35. Cette politique a, d'ailleurs, été partout suivie par l'Angleterre. Jadis protectionniste à outrance, dès que sa puissance économique, favorisée par le Navigation Act de 1651, s'affermit et se développa, elle se fit le défenseur dévoué du libéralisme. Changeant de tactique, elle chercha désormais à se créer sur tous les points du globe des voies de pénétration, susceptibles de faciliter l'extension de son débouché et la conquête de nouveaux marchés.

L'Angleterre n'hésita jamais sur le choix des moyens. Souvent elle foulait aux pieds, dès l'instant où ses intérêts étaient en jeu, les principes qu'elle avait proclamés la veille et qu'elle s'attachait à faire appliquer par les autres. Dans le problème qui nous occupe, l'Angleterre, n'ayant pas elle-même des fleuves à ouvrir à la libre navigation universelle, proclama hautement le principe de l'ouverture sans réserve des voies d'eau.

C'était là un moyen des plus sûrs pour frayer le passage au commerce britannique. Ceci explique l'attitude de la Grande-Bretagne à l'égard de la Vistule, lors de l'élaboration des traités de paix.

ticle (18) fut introduit dans le traité avec la Pologne ». Expliquant les raisons qui ont déterminé la Pologne à accepter l'article 18, le Président du Conseil, M. Paderewski disait en ce sens: « Au Conseil des Quatre, on nous a assuré que la reconnaissance de l'Elbe, de l'Oder, du Danube, de la Vistule et du Niemen pour des fleuves accessibles à la libre navigation internationale était la mise à exécution du principe qui serait ensuite appliqué à tous les fleuves du monde; alors, nous ne pouvions pas résister plus longtemps ». (6).

Si réellement ce principe était appliqué à tous les fleuves, nous ne pourrions que nous en réjouir; ç'aurait été un progrès considérable dont notre génération pourrait à juste titre s'enorgueillir. Par malheur, ce n'était qu'un projet et on ne peut affirmer que telle des Grandes Puissances l'ait jamais cru réalisable dans un avenir rapproché. Une telle espérance, nous le verrons, eût été rapidement démentie par les faits.

La Diète ratifia le traité et vota une résolution invitant le Gouvernement à demander l'abrogation de l'article 18.

Reste à savoir si réellement la Vistule était internationalisée? Nous ne le pensons pas.

L'article 18 ne dit pas expressément que la Vistule est déclarée fleuve international, bien au contraire, il stipule qu'en attendant la conclusion d'une Convention générale pour le régime international des voies d'eau, la Pologne s'engage à appliquer au réseau fluvial de la

(6) Voir les comptes-rendus sténographiés des 81 et 82 sessions de la Diète polonaise du 30 et du 31 juillet 1919.

Vistule le régime précisé par les articles 332 à 337 du Traité de Paix avec l'Allemagne.

A ce moment on ignorait quelles seraient les frontières de la Pologne. On ignorait aussi, si la Vistule et ses affluents traverseraient plusieurs pays ou la seule Pologne.

La disposition de l'article 18 était une mesure purement transitoire qui devait prendre fin avec la conclusion de la Convention générale.

Si, à ce moment précis, la Vistule et ses affluents ne traversaient qu'un seul pays, ce qui est arrivé en fait, le régime institué par l'article 18 expirerait sans que le réseau de la Vistule tombât sous le coup de la Convention générale.

L'article 18 ne fait, en définitive, qu'engager la Pologne à instituer sur son fleuve une certaine liberté, très large nous l'admettons; mais que cette liberté ait été basée sur le régime précisé par les articles du Traité de Versailles pour les fleuves internationaux, comme modèle, ou sur d'autres principes, cela ne prouve rien. D'ailleurs l'idée d'une très large liberté de navigation est tout à fait compatible avec la notion de fleuve national et les Américains distinguent à bon droit la liberté de navigaion de l'internationalisation. Dans le Nouveau Monde, on considère cette liberté comme une concession de l'Etat riverain, qui peut à tout moment en restreindre la portée ou même la supprimer complètement.

La Pologne a consenti momentanément à ce que ses fleuves fussent libres dans l'étendue prévue pour les fleuves internationaux, mais ce consentement n'impli-

quait nullement la reconnaissance de la Vistule comme fleuve international.

Bien entendu, s'y étant engagée, la Pologne ne pouvait pas *supprimer cette liberté tant* que la Convention générale ne serait pas conclue.

Les mots: « en attendant la conclusion » ne prouvent rien; ils n'auraient pu, en effet, avoir suite qu'au cas où la Vistule eût rempli les conditions exigées par la Convention pour son application, ce qui, nous le verrons, ne devait pas se produire.

C'est pourquoi nous soutenons que l'article 18 *n'a pas internationalisé la Vistule;* qu'il a simplement institué un régime essentiellement transitoire, justifié peut-être par l'incertitude des frontières de la Pologne; que ce régime, en un mot, ne devait en rien préjuger du statut définitif de la Vistule.

Nous pouvons encore tirer un argument *a contrario* de l'article 338 du Traité de Versailles: « le régime formulé dans les articles 332 à 337 ci-dessus sera remplacé par celui qui sera institué dans une Convention générale à établir par les Puissances alliées et associées et approuvée par la Société des Nations, relativement aux voies navigables dont ladite Convention reconnaîtrait le caractère international ».

Cet article veut dire que le régime institué par la Convention pour les voies navigables internationales remplacera *nécessairement* celui préconisé par le Traité de Versailles pour les fleuves énumérés à l'article 331.

L'article 338 les énumère d'ailleurs nominalement dans son alinéa 2.

Il y a une certaine contradiction dans le texte fran-

çais. Cet alinéa 2 nous dit, en effet, que: « cette Convention *pourra* s'appliquer notamment à tout ou partie des réseaux fluviaux de l'Elbe, de l'Oder, du Niémen et du Danube ci-dessus mentionnés (c'est-à-dire à l'article 331), ainsi qu'aux autres éléments desdits réseaux fluviaux qui pourraient y être compris dans une définition générale ».

Donc ce que l'alinéa 1 affirme catégoriquement « sera remplacé », l'alinéa 2 rend facultatif pour les fleuves dont s'occupe l'article 331 et pour lesquels le régime des articles 332 à 337 fut institué.

Le texte anglais ne comporte pas cette contradiction. En effet, après avoir affirmé dans l'alinéa 1, comme le texte français, que le régime du Traité de Versailles sera remplacé (be superseded) par celui institué pour les fleuves de caractère international par la Convention à venir, dans son alinéa 2 déclare que cette Convention *s'appliquera en particulier* pour tout ou partie des réseaux fluviaux susmentionnés (« This Convention shall apply in particular to the whole or part of the abovementionned river systems of the Elbe, the Oder, etc. »).

Nous sommes d'avis que le texte anglais est le plus conforme à l'esprit de l'article et que c'est lui qui doit prévaloir.

Donc, pour tous les fleuves déclarés internationaux dans l'article 331, le régime institué par cet article sera nécessairement remplacé par le régime prévu par la future Convention pour les voies d'eau de caractère international.

La Vistule, était par le Traité entre la Pologne et les cinq Puissances, soumise au régime des articles 332 à

337, en attendant la conclusion de la Convention générale. Si on avait voulu l'internationaliser et la soumettre finalement au régime de la Convention pour les voies internationales, on lui aurait appliqué également l'article 338, comme on l'a fait pour la voie navigable Rhin-Danube au cas où elle serait construite (art. 353), mais comme une incertitude régnait sur son caractère futur, on attendait pour déterminer son nouveau statut, la définition générale de la Convention, sans l'y soumettre péremptoirement comme on l'a fait pour les autres fleuves.

Pour appuyer notre thèse, nous pouvons invoquer l'opinion de la Commission provisoire qui, en dépit de multiples propositions faites en ce sens, n'a pas voulu reconnaître un caractère international à la Vistule (7).

Cette opinion est celle de M. Winiarski qui la justifie en s'appuyant sur la classification préconisée par lui (8).

Nous le citons: « La notion de l'internationalisation doit être claire et sans gradation : un fleuve est international ou ne l'est pas. Cette notion se rattache à l'administration du fleuve et non pas au droit plus ou moins large qu'aurait de l'utiliser un groupe plus ou moins important d'autorisés » (9), et il ajoute: « c'est pourquoi l'article 18 du Traité entre la Pologne et les Principales Puissances, à l'encontre de l'opinion répandue, n'a pas fait de la Vistule, de la Narew et du Bug des fleuves internationaux, quoiqu'il ait introduit la li-

(7) Voir supra.
(8) Voir p. 12.
(9) Winiarski. Op. c., p. 43.

berté de la navigation dans de très larges proportions » (10).

Comme nous l'avons signalé, le 24 mars 1919, le délégué de la Grande-Bretagne proposa l'internationalisation du Niemen. Cette proposition fut acceptée et l'article 331 du Traité de Versailles déclara le Niemen (Russstrom-Memel-Niemen) international depuis Grodno.

En définitive, ce fut donc le même régime qui était transitoirement applicable au Niemen et à la Vistule.

§ II. — Régime de la Vistule et du Niemen d'après le traité de Versailles

Le régime dont nous venons de parler fut institué par les articles 332 à 337 du Traité de Versailles.

L'article 332 établit *une égalité parfaite* entre les ressortissants, les biens et les pavillons de toutes les Puissances. Aucune distinction ne pourra être faite entre les ressortissants, les biens et les pavillons de l'Etat riverain ou celui jouissant du traitement le plus favorable et ceux d'une Puissance quelconque non-riveraine au détriment de cette dernière.

Cependant, le dernier alinéa formule une réserve au sujet des bateaux allemands qui ne pourront exécuter le transport par lignes régulières de voyageurs et de marchandises, entre les ports d'une Puissance alliée ou associée, à moins d'une autorisation spéciale de celle-ci.

(10) Winiarski, Op. cit. p. 43; sous l'astérisque.

Il pourra être perçu des taxes sur les bateaux empruntant la voie navigable ou ses accès, à moins que les clauses d'une convention existante ne l'interdisent. Ces taxes pourront varier avec les différentes sections du fleuve. Elles seront destinées uniquement à couvrir les frais d'entretien ou d'amélioration du fleuve et de ses accès, et à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation. Les tarifs seront calculés d'après le montant de ces dépenses; ils seront affichés dans les ports. Les taxes devront être établies de manière à ne pas rendre nécessaire un examen détaillé de la cargaison, à moins qu'il y ait soupçon de fraude ou de contravention (art. 333).

En ce qui concerne le transit des voyageurs, bateaux et marchandises, l'article 334 renvoie aux conditions arrêtées à la section I, mais il ajoute que si les deux rives appartiennent à un même Etat, les marchandises en transit pourront être mises sous scellés ou sous la garde des agents de douane. Si le fleuve forme frontière, les voyageurs et les marchandises seront exempts de toute formalité douanière. Le chargement et le déchargement des marchandises et l'embarquement et le débarquement des voyageurs ne seront admis que dans les ports désignés par l'Etat riverain.

Aucune redevance non prévue dans la partie XII du Traité ne pourra être perçue, ni à l'embouchure, ni sur le parcours du fleuve, ceci sans préjudice de l'établissement par les Etats riverains des droits de douane, d'octroi local ou de consommation. De même les taxes uniformes et raisonnables, prélevées dans les ports d'après

les tarifs publics, pour l'usage des grues, élévateurs, quais, magasins, etc., seront autorisées (art. 335).

L'article 336 impose à tout Etat riverain, s'il n'y a pas une organisation spéciale pour l'exécution des travaux d'entretien et d'amélioration de la partie internationale d'un réseau navigable, l'obligation de prendre dans la mesure convenable des dispositions nécessaires en vue d'écarter les obstacles ou dangers pour la navigation et d'assurer son maintien dans de bonnes conditions. Si un Etat négligeait de le faire, tout autre Etat riverain ou représenté à la commission internationale, s'il en existe une, pourrait en appeler à la juridiction instituée par la S. D. N.

Il sera procédé de la même manière, si un Etat entreprenait des travaux susceptibles de porter atteinte à la navigation. La juridiction dont il était question dans l'article précédent pourra prescrire la suspension ou même la suppression de ces travaux; elle devra dans ses décisions tenir compte des intérêts nationaux comme ceux relatifs à l'irrigation, à la force hydraulique, aux pêcheries, etc. Ces intérêts, si tous les Etats riverains ou tous ceux faisant partie de la Commission internationale, là où elle fonctionne, sont d'accord, auront la priorité sur les besoins de la navigation. Le recours à la juridiction de la S. D. N. ne sera pas suspensif (art. 337).

C'était déjà un régime très libéral et très large. Tel que nous l'avons étudié, il s'appliquait aussi bien à la Vistule qu'au Niemen. Mais l'application des articles du Traité de Versailles à la Vistule s'arrête là. Nous devrons consacrer maintenant quelques développements aux dispositions concernant seulement le Niemen, contenues dans les articles suivants.

L'article 338 fut déjà étudié; il nous suffira de rappeler que le Niemen devra être soumis au régime qui sera institué par la Convention générale à venir pour les voies d'eau de caractère international. L'article ajoute que conformément aux dispositions de l'article 379, l'Allemagne s'engage « à adhérer à ladite Convention générale ainsi qu'à tous projets de revision des accords internationaux et règlements en vigueur, établis comme il est dit à l'article 343 ci-après ».

Dans le délai maximum de trois mois après la notification qui lui en sera faite, l'Allemagne s'oblige à céder aux Puissances alliées et associées intéressées, une partie des remorqueurs et bateaux; ils seront pris parmi ceux qui, après que les prélèvements à opérer à titre de restitution ou de réparation seront effectués, resteront immatriculés dans les ports des réseaux fluviaux visés à l'article 331. L'Allemagne cédera également aux Puissances alliées et associées intéressées le matériel de quelque nature qu'il fût qui serait nécessaire pour l'utilisation desdits réseaux. La quantité du matériel cédé et sa répartition seront déterminées par un ou plusieurs arbitres désignés par les Etats-Unis. Ces arbitres devront tenir compte des besoins légitimes des parties en cause; ils devront, dans leurs décisions, se baser sur le trafic de la navigation dans les 5 années qui ont immédiatement précédé la guerre.

Tous les bâtiments cédés devront être en bon état et bien appareillés. Toutes ces cessions donneront lieu à une indemnité qui sera fixée forfaitairement par les arbitres et sera imputable sur le montant des réparations

dues par l'Allemagne, de sorte que c'est cette dernière qui sera chargée d'indemniser les propriétaires (article 339).

Le paragraphe 2 du chapitre III (Section III, Partie XII) contient des dispositions particulières à l'Elbe, à l'Oder et au Niemen. Les articles 340 et 341 s'occupent des Commissions internationales de l'Elbe et de l'Oder.

Il ne sera pour l'instant pas créé de Commission du Niemen; mais sur une demande adressée à la S. D. N. par un de ses Etats riverains, le Niemen sera placé sous l'administration d'une Commission composée d'un représentant de chaque pays riverain et de trois représentants d'autres Etats désignés par la S. D. N. (art. 342).

Cette Commission se réunira dans un délai de trois mois à dater de la requête adressée par un Etat riverain. Elle procédera sans perte de temps à l'élaboration d'un projet de revision des accords internationaux et règlements en vigueur. Le projet devra se conformer aux principes de la Convention générale (de l'article 338), si celle-ci est déjà intervenue; au cas contraire, les Commissaires devront s'inspirer des règles énoncées dans les articles 332 à 337 (art. 343).

Ce projet aura notamment à déterminer : 1° le siège de la Commission internationale et le mode de désignation de son président; 2° l'étendue de ses pouvoirs relativement aux travaux d'entretien, d'aménagement et d'amélioration du réseau fluvial; le régime financier; l'établissement et la perception des taxes; le règlement de la navigation; 3° les sections du fleuve et de ses

affluents qui seront soumises au régime international (art. 344).

Les accords internationaux et les règlements relatifs à la navigation du Niemen (Russtrom-Memel-Niemen) qui sont actuellement en vigueur, seront maintenus provisoirement jusqu'au moment de la ratification des projets élaborés par la Commission. Cependant si ces accords étaient en opposition avec les principes des articles 332 à 337 du Traité de Versailles ou ceux de la Convention générale, ces derniers prévaudraient (art. 345).

Sauf les quelques dernières dispositions concernant spécialement le Niemen et dont la principale, qui eut pour effet de mettre une différence essentielle entre les statuts de la Vistule et du Niemen, fut l'introduction d'un organisme international, le régime de navigation sur les deux fleuves fut identique.

Cette situation devait durer tant que la Convention générale concernant les voies d'eau ne serait pas intervenue.

Celle-ci ne se fit pas attendre trop longtemps ; elle fut signée à Barcelone, le 21 avril 1921.

CHAPITRE II

Convention de Barcelone

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la Commission du Régime International des Ports, Voies d'eau et Voies ferrées avait déjà l'intention d'élaborer des Conventions générales que tous les Etats seraient appelés à signer. Les premiers textes furent même rédigés et discutés, mais l'impossibilité matérielle de parfaire cette tâche trop considérable et trop complexe en temps voulu empêcha leur élaboration définitive et leur inclusion dans les Traités.

Cependant certains articles, comme l'article 338 et l'article 379 du Traité de Versailles, visèrent expressément ces conventions générales qui devaient être conclues dans un délai fixé et auxquelles devaient obligatoirement adhérer les Etats vaincus (1).

(1) Voici le texte de ces articles :
Article 338 : «... Le régime formulé dans les articles 332 à 337 ci-dessus sera remplacé par celui qui sera institué dans une convention générale à établir par les puissances alliées et associées

Le travail de préparation des articles, dont avait été chargée la Commission, une fois fini, le Conseil Suprême des Alliés, le 26 avril 1919, invita la Commission à s'occuper de la mise au point définitive des Conventions Générales. Mais, comme nous l'avons remarqué, ces Conventions devaient être conclues sous les auspices de la Société des Nations, avec le concours d'autres Puissances et non pas seulement des Puissances alliées et associées; ce fut l'idée que le Conseil Suprême, lui-même, mettait en relief dans sa séance du 26 avril, en décidant expressément qu'un rapport sur les questions intéressant les ports, voies d'eau et voies ferrées serait adressé à la S. D. N.

Certaines délégations, notamment celles des Pays-Bas et de la Suisse, avaient déjà participé, dans une certaine mesure, aux travaux de la Commission et témoignèrent le désir d'être plus intimement associées à ces travaux. Une réorganisation de la Commission quant à sa composition s'imposait.

C'est ainsi qu'en octobre 1919, sur l'invitation du Gouvernement français, se réunit la Commission pour l'Etude de la Liberté des Communications et du Transit.

et approuvée par la Société des Nations, relativement aux voies navigables dont ladite convention reconnaîtrait le caractère international... L'Allemagne s'engage, conformément aux dispositions de l'article 379, à adhérer à ladite convention générale, ainsi qu'à tous projets de révision des accords internationaux et règlements en vigueur... »

Article 379 : « Sans préjudice des obligations particulières qui lui sont imposées par le présent traité au profit des puissances alliées et associées, l'Allemagne s'engage à adhérer à toute convention générale concernant le régime international du transit, des voies navigables, des ports et des voies ferrées, qui pourrait être conclue entre les puissances alliées et associées, avec l'approbation de la Société des Nations, dans un délai de cinq années à dater de la mise en vigueur du présent traité.

Toutes les Puissances représentées à la Commission des Ports envoyèrent leurs représentants à la Commission d'Etude. L'Argentine, le Brésil, l'Espagne, les Pays-Bas et la Suisse y étaient en outre invités. Plus tard, on fit participer aux travaux de la Commission d'Etude le Danemark, la Norvège et la Suède.

La Commission d'Etude ne s'occupait pas seulement de l'élaboration des Conventions générales de transit, des voies d'eau et voies ferrées et des ports. Elle envisageait encore la création d'une organisation permanente des communications et du transit, qui serait chargée dans la S. D. N. « de suivre dans le détail de la pratique, la mise en jeu des Conventions, leur adaptation, leur interprétation et leur revision éventuelle » (2). Cette organisation aurait encore pour tâche d'assister le Conseil, comme guide technique, pour les différends concernant les communications et le transit, qui lui seraient soumis soit en vertu du Pacte, soit des articles particuliers des Traités de Paix. En attendant l'organisation de cet organe permanent, la Commission d'Etude se déclarait prête à assumer ce rôle.

Jusqu'au 13 février, la Commission d'Etude ne fut pas reconnue officiellement et n'eut d'autre mandat que celui que lui avaient donné les Puissances qui avaient envoyé des représentants. Elle comptait alors les représentants de 18 Etats. Comme l'indiquait le texte de l'invitation du Gouvernement français, elle devait rechercher comment la S. D. N. pourrait mettre en œuvre les principes énoncés dans le Pacte et dans certains

(2) Documents préparatoires de la Conférence Générale des Communications et du Transit (Livre Vert), p. 14.

articles des Traités de Paix et concernant les communications et le transit. Ceci expliquait le nom de la « Commission d'Etude » qu'elle s'était donné.

Le 13 février 1920, le Conseil invitait la Commission d'Etude à lui présenter des propositions relatives à la création d'une organisation permanente des communications et du transit qui ferait partie de la S. D. N. et à préparer, pour les soumettre à cette organisation, des avant-projets de conventions générales sur le transit, sur les voies d'eau, les ports et, si possible, sur les voies ferrées. Le Conseil l'invitait en outre à le renseigner, tant que l'organisation permanente dont nous venons de parler ne serait pas créée, sur les questions qui seraient du ressort de la S. D. N. soit en vertu de l'article 23 du Pacte, soit en vertu des articles des Traités relatifs aux ports, voies d'eau et voies ferrées.

Le 17 mars, la Commission pour l'Etude de la Liberté des Communications et du Transit acceptait l'invitation du Conseil et devenait en conséquence le Comité Provisoire des Commuications et du Transit de la S. D. N.

Quelques jours plus tard, le Comité adoptait à l'unanimité les projets relatifs à l'organisation permanente du transit et des communications, au régime des voies d'eau, à la liberté du transit et au droit au pavillon des Etats dépourvus de littoral maritime (3).

Tous ces projets ont été rassemblés et édités dans un « Livre Vert ».

Le 19 mai 1920, le Conseil de la S. D. N. adoptait une

(3) Livre Vert, p. 14 et 16.

résolution dans laquelle il invitait les membres de la S. D. N. à envoyer des représentants « spécialement qualifiés » à une Conférence générale sur la liberté des communications et du transit. Cette Conférence devait se tenir à Barcelone, le plus tôt possible après la réunion de l'Assemblée de la S. D. N. Elle devait élaborer des mesures que la S. D. N. aurait à prendre en exécution de l'article 23 (e) du Pacte (4), ainsi que des Conventions générales, prévues aux articles 338 et 379 du Traité de Versailles.

La Conférence elle-même déciderait sous quelle forme ces mesures devraient être prises : projets de Conventions à ratifier par les membres de la S. D. N., recommandations aux Gouvernements, ou encore projets de résolutions à adopter par l'Assemblée.

Appréciation de la convention de Barcelone

Les sessions de la première Conférence générale des Communications et du Transit commencèrent à Barcelone le 10 mars et finirent six semaines après, le 20 avril 1921. Le « Livre Vert » servit de base à ses travaux.

Le projet de Convention sur le régime international des voies navigables fut discuté aux séances plénières

(4) Voici le texte de l'article 23 du Pacte : « Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellements existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société: ...et, prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914-1918 devront être prises en considération. »

du 23 au 24 mars; il fut ensuite renvoyé à une Commission composée des représentants de tous les Etats, qui tint 18 séances. Le texte de la Convention remanié par la Commission fut de nouveau présenté à la Conférence lors de sa séance plénière du 18 avril. Il fut définitivement voté le lendemain, mais il porte officiellement la date du 20 avril (5).

La Convention de Barcelone est peut-être la plus importante parmi tous les traités concernant le régime des fleuves : c'est une vraie « charte » des voies navigables car, bien qu'imparfaite, elle constitue une codification du droit international fluvial.

Elle tient encore compte de la distinction de fleuves nationaux et internationaux, suivant le critérium adopté, il y a plus d'un siècle, par les négociateurs de Vienne, qui se préoccupaient surtout d'assurer un libre accès à la mer à un pays d'amont, et regardaient la liberté de navigation avant tout comme une affaire intérieure, n'intéressant que les riverains du fleuve. Cette conception, purement géographique, prévalut encore, mais à grande peine, à la Conférence de Barcelone, contre la conception plus libérale de l'article 23 (e) du Pacte, conception économique et commerciale. Le seul fait qu'un fleuve traverse ou sépare plusieurs Etats ne devrait pas pouvoir influencer le régime de la navigation. La liberté de celle-ci trouve son fondement dans l'intérêt qu'ont tous les Etats, aussi bien riverains que non riverains, à utiliser le fleuve navigable qu'il traverse

(5) Winiarski. Op. c., p. 26.

plusieurs pays ou un seul; elle se base sur « la garantie et le maintien de la liberté des communications ».

Aussi certaines délégations, notamment la délégation néerlandaise, proposèrent l'application de la liberté de navigation à toutes les voies navigables, nationales ou internationales indifféremment. Cette idée, qui put paraître à certains comme trop avancée et même un peu téméraire, a cependant trouvé des défenseurs qui réussirent (6), sinon à la faire adopter comme principe de la Convention, au moins à la faire passer dans un Protocole additionnel à la Convention, purement facultatif qui donne aux Etats la possibilité d'appliquer, à titre de réciprocité, à toutes les voies d'eau ou seulement celles naturellement navigables, la liberté de navigation complète et l'égalité parfaite de traitement.

La Convention elle-même part d'ailleurs de cette idée qu'il faut, pour déterminer le régime d'un fleuve, tenir compte de son importance économique et commerciale mondiale et non pas du seul fait qu'il coule sur des territoires n'appartenant pas à un même Etat. La preuve en est la dénomination même de la Convention : « Convention et Statut sur le Régime des Voies navigables d'*intérêt international* ».

Cette appellation de « voie navigable d'intérêt international » est la négation même de l'ancienne conception géographique; aujourd'hui c'est uniquement l'importance, qu'elle présente pour *tous,* l' «intérêt » que tous les hommes ont à l'utiliser, qui déterminera le statut d'une voie navigable. Ainsi le terme « voie naviga-

(6) Voir « Livre Vert », p. 58 et suivantes.

ble d'intérêt international » est plus extensif en ce sens qu'il ne comprend plus seulement des fleuves « internationaux », mais aussi des lacs, des canaux et même des fleuves purement nationaux qui pourraient présenter une grande importance pour la navigation et le commerce universels.

Tel est le sens et telle devrait être la portée de la Convention et si elle maintient encore, en dépit de sa dénomination et de la logique, la répartition géographique des fleuves en nationaux et internationaux c'est tout simplement parce qu'elle constitue un *compromis* entre deux tendances opposées qui se sont affrontées à la Conférence : tendance traditionnaliste et tendance progressiste (7).

Ce compromis fut la cause de beaucoup de contradictions et d'incohérences; c'est pourquoi la Convention est plutôt restrictive qu'extensive et par moments même inintelligible.

Malgré tous ces défauts, la Convention de Barcelone forme dans son ensemble un tout homogène qui constitue un grand progrès. Elle ne formule pas, en effet, de principes rigides, immuables, difficiles à appliquer: les règles qu'elle propose par leur généralité et leur souplesse, souffrent d'être modifiées, selon l'individualité géographique et économique de chaque fleuve. C'est là un de ses grands mérites.

(7) Le projet de la Commission provisoire se servait de terme « voies d'eau internationales ». Dans les premiers textes on a cependant employé l'expression « voies d'eau d'intérêt international », afin de bien marquer que la reconnaissance du caractère international d'une voie d'eau n'implique aucunement l'internationalisation de son administration, mais uniquement, à moins de dispositions spéciales à telle ou telle voie d'eau, la reconnaissance d'obligations internationales précises quant à l'usage de cette voie ». (Livre Vert, p. 64).

La Convention

La Convention de Barcelone sur le régime des voies navigables d'intérêt international est composée des deux parties : de la Convention proprement dite et d'un Statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international, qui doit être considéré « comme faisant partie intégrante de la présente Convention » (article 1er de la Convention).

La Convention renferme des décisions d'ordre général, protocolaire; les décisions d'ordre technique sont contenues dans le Statut.

L'article 2 de la Convention décide qu'elle ne portera en rien atteinte aux droits et obligations résultant des Traités de Paix. (Nous rencontrerons d'ailleurs encore cet article en étudiant les rapports de la Convention de Barcelone avec le Traité de Versailles.)

La Convention pouvait être signée jusqu'au 1er décembre 1921; les deux textes français et anglais en font également foi (art. 3).

Elle est sujette à ratification. Les instruments de ratification seront transmis au Secrétariat Général de la S. D. N.; leur réception sera notifiée à tous les Etats membres de la S. D. N., ainsi qu'à ceux qui seront admis à signer la Convention; les ratifications seront conservées aux archives du Secrétariat qui procédera, dès que la première ratification lui sera parvenue, à l'enregistrement de la Convention (art. 4).

Les Etats membres de la S. D. N. qui ne la signeraient pas avant le 1er décembre 1921, pourraient y adhérer dans la suite. La même faculté est réservée aux Etats qui

sont hors de la S. D. N. et auxquels le Conseil jugerait à propos de donner la communication officielle de la Convention. L'adhésion sera adressée au Secrétariat Général qui en informera, ainsi que de la date à laquelle elle a eu lieu, toutes les Puissances intéressées (art. 5). La Convention n'est donc, peut-on dire, ni ouverte ni fermée; l'adhésion se fait sur l'invitation du Conseil, sans que les Etats signataires aient à donner leur consentement.

Pour que la Convention puisse entrer en vigueur, il faut au moins 5 ratifications. La date de son entrée en vigueur sera le 90e jour après la réception par le Secrétariat de la 5e ratification. Pour les ratifications ou les adhésions ultérieures ce sera le 90e jour de leur réception par le Secrétariat. Dès l'entrée en vigueur de la Convention, le Secrétaire Général en enverra une copie conforme aux Puissances non membres de la S. D. N., qui se sont engagées à y adhérer par les Traités de Paix (8) (art. 6).

Le Secrétariat sera chargé de tenir un recueil spécial où seront portées toutes les signatures, ratifications, adhésions, ou dénonciations de la Convention. Ce recueil sera toujours ouvert aux membres de la S. D. N. et il sera publié aussi souvent que possible (art. 7).

La Convention pourra être dénoncée par un Etat quelconque après un délai de 5 ans de son entrée en vigueur à son égard, sous réserve cependant de l'article 2 qui a trait aux dispositions des Traités de Paix.

(8) L'Allemagne. *Traité de Versailles*, art. 338 (al. II) et 379; dans d'autres Traités : l'Autriche, art. 331; la Hongrie, art. 314; la Bulgarie, art. 248.

La dénonciation sera faite sous forme de notification écrite, adressée au Secrétariat. Le Secrétaire aura soin d'en transmettre une copie à tous les Etats parties de la Convention en les informant de la date de sa réception. La dénonciation prendra effet un an après la date à laquelle elle sera parvenue au Secrétariat.

Le projet de la Commission provisoire voulait donner aux Etats la possibilité de dénonciation dix ans seulement après l'entrée en vigueur de la Convention à leur égard. On a réduit ce délai, sur la proposition de la délégation italienne, à cinq années. Cet article, comme nous l'avons vu, ne concerne pas l'Allemagne et les autres Etats qui se sont obligés d'adhérer à la Convention.

D'après l'article 9, la Convention doit être revisée sur la demande d'un tiers des Etats qui en font partie.

Conformément à l'article 4, la Convention fut enregistrée par le Secrétariat Général de la S. D. N. le 8 octobre 1921.

Statut des voies d'eau d'intérêt international

Une des premières questions qui se posait devant la Conférence fut celle de savoir comment on devait agir pour déterminer les voies d'eau d'intérêt international. Fallait-il procéder au moyen d'une définition générale qui pourrait embrasser des catégories de fleuves, ou bien, se borner à une énumération limitative ?

Le Traité de Versailles ne fournissait aucune indication à ce sujet. Il se contentait de dire dans son article 23, al. *e* que les membres de la Société « prendront les dispositions nécessaires pour assurer la ga-

rantie et le maintien de la liberté des communications et du transit... » sans prévoir autrement la forme sous laquelle ces dispositions devraient être prises, ni leur étendue. L'article 338, comme il a été dit plus haut (voir p. 59), parle de la Convention générale à établir relativement aux voies navigables dont elle reconnaîtrait le caractère international. Et son dernier alinéa ajoute que cette Convention s'appliquera à l'Elbe, à l'Oder, etc., « ainsi qu'aux autres éléments desdits réseaux fluviaux qui pourraient y être compris dans une définition générale ». Somme toute, l'article 338 ne dit pas non plus quels fleuves doivent être reconnus comme ayant un caractère international; même sur la question de la méthode, il laisse le champ absolument libre à la Conférence, car l'expression « qui pourraient y être compris dans une définition générale » est tout à fait vague et n'indique nullement quelle doit être cette définition générale.

Le projet de la Commission provisoire se déclarait résolument pour une définition extensive, mais ce n'est qu'après bien des péripéties, dont nous ne ferons pas l'historique, qu'on se mit d'accord pour savoir, si on devait comprendre tous les fleuves dans une seule définition, ou s'il fallait plutôt élaborer plusieurs définitions distinctes pour les voies d'eau d'intérêt international général ou limité, etc.) Finalement, une seule définition fut maintenue.

Les partisans du projet de la Commission soutenaient que toute énumération entraînerait des difficultés insolubles, qu'elle constituerait en fait un recul sur la tradition du Congrès de Vienne et aboutirait fina-

lement à ne faire reconnaître comme internationales que les voies d'eau déjà reconnues comme telles dans des conventions antérieures (9). Il serait, en effet, impossible d'élargir cette liste limitative, de faire admettre par les Etats intéressés l'internationalisation de nouveaux fleuves. Une « lex specialis », dit M. Winiarski, ne peut être imposée qu'à un vaincu par le traité de paix.

Pour les adversaires du projet, il serait dangereux d'appliquer la même mesure à des fleuves de caractères divers et il y aurait d'autres moyens, plus acceptables pour les souverainetés territoriales, de garantir la liberté de navigation. Une définition générale pourrait, en outre, conduire à ce résultat paradoxal qu'un fleuve international reconnu comme tel par les actes internationaux antérieurs pourrait ne pas l'être d'après la Convention (10).

Somme toute, on se décida pour la définition générale.

⁂

Le Statut répartit les fleuves dont il s'occupe en deux grands groupes.

Le premier groupe dont le régime est, pourrait-on dire, normal, comprend les fleuves qui ne sont pas soumis à l'administration d'une Commission internationale, tandis que le deuxième groupe, celui du régime exceptionnel, embrasse les fleuves dont l'administration est

(9) Voir : Livre Vert, p. 64.
(10) Exposé de M. Winiarski à la séance de la Commission du 30 mars.

confiée à une Commisison internationale, où sont représentés des Etats non riverains. Nous appellerons les premiers « fleuves sans Commission » et les seconds « fleuves à Commission » tout court.

Cette distinction correspond à deux degrés d'internationalisation : la première normale, de « droit commun », la seconde plus poussée, souvent corollaire de l'importance internationale plus grande d'une voie d'eau.

Le régime à Commission qui, aujourd'hui encore, est un régime d'exception semble être celui de l'avenir.

Les fleuves ou plutôt les voies d'eau à Commission sont relativement peu nombreuses. On y compte les voies navigables qui, au moment de la signature de la Convention, étaient déjà dotées de Commission, notamment les voies d'eau énumérées dans les articles 331 et 354 du Traité de Versailles (11). Mais la liste ainsi établie n'est pas limitative; pourraient également y entrer les voies d'eau qui seraient ultérieurement *classées* dans cette catégorie, soit par des actes unilatéraux des Etats sous la souveraineté desquels elles se trouvent, soit en vertu d'accords emportant explicitement le consentement de ces Etats (art. 4).

Donc, la principale différence entre les voies d'eau sans Commission et celles qui en sont dotées consiste dans leur administration. Les premières restent soumises à l'administration des Etats riverains. L'établissement d'une administration internationale, c'est-à-dire

(11) Ces fleuves sont : l'Elbe, l'Oder, le Danube, le Rhin et éventuellement le Niemen.

d'une Commission avec participation des non riverains, ne peut résulter que de Conventions particulières qui sont tout à fait en dehors de la Convention de Barcelone.

Il existe encore d'autres différences, concernant notamment le cabotage, le halage, les travaux conservatoires et d'amélioration; nous les signalerons au fur et à mesure de nos développements.

Nous rechercherons tout d'abord quelles sont, d'après la Convention de Barcelone, les voies d'eau d'intérêt international sans Commission. Voici comment les définit l'article 1er :

Seront considérées comme voies d'eau d'intérêt international : « Toute partie naturellement navigable vers et depuis la mer d'une voie d'eau qui, dans son cours naturellement navigable vers et depuis la mer, sépare et traverse différents Etats, ainsi que toute partie d'une autre voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer reliant à la mer une voie d'eau naturellement navigable qui sépare ou traverse différents Etats... »

Quelle est la portée exacte de ce texte ? Que veut dire tout d'abord l'expression « voie d'eau navigable » ?

« Voie navigable » est un terme plus large que « fleuve ». Il désigne non pas seulement tous les cours d'eau naturels, mais aussi, par exemple, des lacs traversés par des cours d'eau navigables, ainsi que des canaux construits en vue de faciliter la navigation.

Ainsi l'expression dont s'est servie la Convention serait tout à fait large et libérale si l'on n'avait pas intro-

duit de nombreuses et importantes restrictions dont il serait souvent malaisé de plaider le fondement logique. Elles ne peuvent être justifiées que par le désir d'arriver à un résultat acceptable qui animait les membres de la Conférence en les poussant à ne pas trop tenir compte de la logique et à admettre de solutions qui pourraient contenter tout le monde.

Dans de telles conditions, les solutions adoptées devaient nécessairement être embrouillées et souvent contradictoires.

Les principales restrictions apportées à l'expression « voie navigable » sont : a) la notion de navigabilité *naturelle* ou théorie des travaux d'art; b) la conception admise pour les affluents.

Occupons-nous tout d'abord de la première.

L'article 1^er^ exige, pour son application, que la voie navigable sépare ou traverse plusieurs Etats « dans son cours naturellement navigable vers et depuis la mer ». Doit être considérée, comme « naturellement navigable », toute voie d'eau sur laquelle se fait actuellement ou pourrait se faire, grâce à des conditions naturelles, une navigation commerciale ordinaire, et par la « navigation commerciale ordinaire », il faut entendre une navigation qui, dans les conditions économiques où se trouve un pays, est « commercialement et couramment praticable », sans transbordement, tant en descendant qu'en remontant, autrement dit qui permet des transports réguliers, pendant une partie de l'année au moins, des voyageurs et des marchandises.

Le Statut s'applique sur le cours d'eau tout entier et par conséquent une voie navigable ne doit pas être con-

sidérée comme d'intérêt international seulement jusqu'à la frontière du dernier Etat d'amont, mais aussi sur le territoire de cet Etat, bien que, dans ce cas, elle ne donne en fait d'accès à la mer qu'à lui. Ainsi, une voie d'eau internationale l'est du point où elle devient navigable jusqu'à la pleine mer (12). Cependant, si la frontière de deuxième Etat d'amont se trouvait au delà du point où une voie devient navigable, de façon qu'elle ne soit navigable que sur le territoire du premier Etat en partant de la mer, cette voie ne serait pas soumise au régime de la Convention. Il en serait de même si, dans son cours inférieur, il existait des obstacles qui rendent une certaine partie de la voie impropre à la navigation et qui empêchent l'accès à la mer, même si à l'aval de ces obstacles la voie est praticable.

La formule « depuis la mer » exclut les fleuves sur lesquels la navigation contre le courant n'est pas possible sans les moyens techniques appropriés; elle n'exclut cependant pas le transbordement d'un navire ou bateau à un autre.

Une voie d'eau, rendue navigable au prix de travaux importants et qui, sans cela, eût été impraticable, ne tomberait pas sous le coup de l'article 1er.

Nous abordons ici la question des travaux de remplacement. Les canaux qui seraient creusés pour *remplacer* la partie impraticable d'une voie d'eau navigable, ne seraient pas compris dans la définition. (Cependant, les canaux latéraux établis afin de *suppléer* aux imper-

(12) Voir la fameuse controverse élevée autrefois par les Pays-Bas à propos de l'Escaut.

fections d'une voie d'eau internationale lui sont assimilés.)

Pourquoi a-t-on admis cette restriction qui peut paraître au moins étrange ? C'est que, comme nous l'avons vu, une partie navigable d'une voie d'eau, même si elle traverse plusieurs Etats, n'est pas considérée comme étant d'intérêt international, s'il existe à l'aval des obstacles qui l'empêchent d'avoir un accès à la mer. Maintenant, si un Etat procédait à des travaux ayant pour but de joindre les deux parties navigables d'une telle voie d'eau au moyen d'un canal, et que ce canal devienne international, la partie supérieure de la voie, qui était soustraite à l'application de la Convention, se trouverait, par contre-coup, comprise dans la définition. On a craint que les Etats intéressés ne s'abstiennent, pour ne pas internationaliser le réseau tout entier, de procéder à aucuns travaux.

Ceci ne s'applique d'ailleurs pas uniquement aux canaux de remplacement; d'une manière générale, on peut dire que la navigabilité naturelle, au sens du Statut, est celle qui peut exister sans des travaux spéciaux d'amélioration.

Cette disposition ne constitue ni plus ni moins que la négation même du but de la Convention qui était « la garantie et le maintien de la liberté des communications », car, bien souvent, il suffira qu'un Etat fasse quelques travaux d'art d'une importance vraiment négligeable pour qu'une voie d'eau reste soustraite à l'application de la Convention.

Une deuxième restriction apportée à l'expression de « voie d'eau » est relative aux affluents.

On peut concevoir deux systèmes pour résoudre la question des affluents; la première conception « du bassin », assimile en tous points les affluents au cours d'eau principal, elle envisage le « tout », le réseau entier, tandis que la seconde conception considère les affluents comme des cours d'eau distincts de la voie principale et envisage chaque fleuve séparément, individuellement.

La Convention de Barcelone s'est inspirée de la deuxième conception; solution regrettable à notre sens, car, d'une part, elle n'était guère celle commandée par le progrès; d'autre part, la conception du bassin étant plus logique et plus conforme aux fins que se proposait la Conférence, son adoption aurait dû plutôt s'imposer.

Quoi qu'il en soit, approfondissons la solution adoptée.

Nous avons dit que, d'après la Convention, les affluents doivent être traités comme des voies d'eau séparées et distinctes. Ainsi, les affluents d'une voie navigable internationale qui ne traversent qu'un seul pays, doivent être considérées comme nationaux, même si leur importance est beaucoup plus considérable que celle de la voie principale au-dessus du point de leur jonction. Pour définir un fleuve d'intérêt international on doit se servir de son appellation géographique uniforme.

En revanche, une voie d'eau naturellement navigable qui ne traverse qu'un seul Etat, et qui relie à la mer une autre voie qui traverse ou sépare plusieurs Etats, serait, pour la partie comprise entre le point de leur

jonction et la mer, d'intérêt international, autrement dit un fleuve national par exemple qui recevrait un affluent international naturellement navigable, tant en remontant qu'en descendant, serait lui-même, pour la partie aval du point où il reçoit l'affluent, considéré comme étant d'intérêt international.

Sont considérés comme riverains d'une voie navigable d'intérêt international tous les Etats qu'elle traverse ou sépare, ainsi que tous ceux traversés ou séparés par ses affluents internationaux.

Bien que restrictive sur de nombreux points, la Convention de Barcelone ne s'oppose nullement à une extension par voie conventionnelle.

Ainsi, pourraient être considérées comme étant d'intérêt international les voies d'eau naturelles ou artificielles qui seraient désignées expressément comme devant être soumises au régime de la Convention, soit dans les accords comportant le consentement des Etats sous la souveraineté ou l'autorité desquels elles se trouvent, comme les traités de paix par exemple, soit dans les actes unilatéraux de ces Etats. En tout cas, le consentement de l'Etat territorial est indispensable pour que la Convention puisse, dans ce cas, recevoir son application (art. 1er, § 2).

Nous avons vu à quelles voies d'eau s'applique la Convention; nous nous sommes arrêté sur les restrictions qu'elle comporte à leur sujet et sur l'extension dont elle est susceptible.

Il faut maintenant étudier le régime à proprement parler de la Convention: la liberté et l'égalité, les travaux, l'administration, la juridiction et enfin les différents

cas particuliers. Nous consacrerons une sudbivision de notre paragraphe à chacun de ces points.

1° *Liberté et Egalité.*

La liberté de navigation est admise comme principe de la Convention et, en conséquence, les bateaux ou navires battant le pavillon de l'un quelconque des Etats contractants jouiront, aussi bien sur les voies navigables à Commission que sur celles sans Commission, de son libre exercice.

Cependant, la Convention comporte une exception ; le principe de la liberté de navigation ne s'applique pas, sauf conventions contraires particulières, à la navigation des navires de guerre, de police ou autres, représentant à quelque titre que ce soit une attribution de la puissance publique (art. 17).

D'autre part, en cas d'événements graves qui menaceraient la sûreté d'un Etat ou ses intérêts vitaux, cet Etat pourrait, exceptionnellement et momentanément, déroger par des mesures particulières ou générales à la règle de la liberté de navigation ; en tous cas cette liberté et surtout la communication entre les pays riverains et la mer devraient être assurées dans toute la mesure du possible (art. 19).

Si on veut que la liberté de navigation ne soit pas illusoire, « un corps sans âme », il faut également admettre son corollaire nécessaire : l'égalité de traitement. La Convention l'admet d'une façon absolue qui ne souffre pas de dérogations.

En effet, d'après l'article 4 du Statut, les ressortissants, les biens et les pavillons de tous les Etats contractants

seront, en tout ce qui concerne l'exercice de la navigation, traités sur le pied d'une parfaite égalité. On ne fera aucune distinction de traitement entre les ressortissants, les biens et les pavillons de l'Etat souverain de la partie de voie navigable en question, et ceux d'autres Etats riverains ou des Etats non riverains. Aucun privilège exclusif de navigation ne sera accordé sur ces voies à des sociétés ou à des particuliers. La provenance, la destination ou la direction des transports ne pourra justifier aucune différenciation de traitement dans l'exercice de la navigation.

La Convention de Barcelone, sur ce point, est moins extensive que le Traité de Versailles, dont l'article 332 décidait que les fleuves internationaux devaient être ouverts à tous les pavillons, sans aucune distinction, La Convention ne va pas si loin. Si elle ne fait pas de distiction entre les Etats riverains et non riverains, elle n'accorde de liberté de navigation et d'égalité absolue de traitement qu'aux Etats faisant partie de la Convention. Le régime de Barcelone constitue donc une régression, à ce point de vue, sur le régime des Traités de Paix. La liberté de navigation ne pourrait devenir vraiment universelle qu'au cas où tous les Etats adhéreraient à la Convention.

Ni la liberté de navigation, ni l'égalité de traitement n'affectent en rien le régime commercial et douanier des pays intéressés.

La question de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement en appelle d'autres questions connexes: celles du cabotage, du transit et de la liberté des ports. Comment furent-elles résolues par la Convention de Barcelone?

a) *Cabotage.* — Le terme « cabotage » — mot d'ailleurs impropre — est emprunté au droit maritime; nous le conserverons quand même avec la grande majorité d'auteurs.

En droit maritime, le mot « cabotage » signifie: navigation le long des côtes, de port à port, par opposition à la grande navigation, au delà des mers, dite au long cours.

Le « petit cabotage » désigne la navigation entre les ports d'un même Etat, le « grand cabotage » celle entre les ports plus éloignés, en général soumis à des Etats différents.

En droit fluvial, on entend par « petit cabotage » les transports effectués à l'intérieur d'un même Etat, les « transports locaux » entre ses ports, et par « grand cabotage » les transports effectués entre les ports appartenant à différents Etats.

Le Statut s'occupe du cabotage dans son article 5.

On peut dire, qu'en principe, le grand cabotage est libre, tandis que le petit cabotage est réservé au pavillon de l'Etat territorial. L'article prévoit quelques cas particuliers:

Ainsi, un Etat qui renoncerait au droit de réserver le petit cabotage au profit de son propre pavillon, pourrait néanmoins exercer ce droit à l'encontre d'un coriverain qui appliquerait l'article 5.

Sur les voies navigables à Commission, un Etat riverain ne pourrait se réserver que les transports locaux des voyageurs ou des marchandises indigènes ou assimilées. Si, toutefois, en ce qui concerne ces transports, des actes de navigation antérieurs avaient proclamé

une liberté plus large, cette liberté ne pourrait être diminuée.

L'alinéa 2 vise le grand cabotage au cas particulier où une voie d'intérêt international (celles à Commission étant exclues) ne sépare ou traverse que *deux* Etats. Ces deux Etats ont le droit de se réserver d'un commun accord les transports entre les ports de ladite voie navigable.

Si cependant un transport, pour passer sans transbordement d'un port situé sur le territoire d'un des deux Etats, à un autre port situé sur le territoire de l'autre Etat, empruntait une voie navigable n'appartenant pas au dit réseau, ou devait faire un parcours en mer, ce transport ne pourrait être réservé au pavillon des deux riverains (13).

Sur ce point encore, la Convention est plus restrictive que le Traité de Versailles, lequel admettait la liberté de cabotage pour tous. L'Allemagne elle-même était autorisée à pratiquer le cabotage non-régulier (argument a contrario du dernier alinéa de l'article 332 du Traité. Elle pouvait d'ailleurs, aux termes de l'article 378, refuser au bout de 5 ans l'exercice du cabotage sur ses voies navigables si la réciprocité ne lui était pas

(13) Le projet de la Commission provisoire, adoptant une solution transactionnelle, était presque dans le même sens. Le grand cabotage pouvait être réservé aux Etats riverains, si un ensemble des conditions économiques, techniques et topographiques le justifiait et moyennant l'accord unanime de tous les Etats riverains ou tous ceux représentés à la Commission internationale là où elle existe (art. 4). Le petit cabotage, ou suivant l'expression du projet les « transports locaux », étaient exclus du champ d'application de la Convention et par conséquent abandonnés, sans aucune réserve, aux Etats territoriaux (art. 16). (Livre Vert : pp. 70, 122, 132.)

accordée. Donc la restriction concernant l'Allemagne fut purement transitoire).

b) *Transit.* — L'article 8, qui a trait aux formalités douanières du transit, renvoie aux dispositions du Statut de Barcelone sur la Liberté du Transit. Il ajoute quelques dispositions complémentaires visant le cas du transit sans transbordement: la mise sous scellés, l'exemption de toute formalité douanière sur les fleuves-frontières, etc.

Donc, les prescriptions douanières de la Convention du Transit seront obligatoires, même pour les Etats qui n'auront signé que la Convention sur les voies navigables.

c) *Liberté des Ports.* — Le Statut réglemente d'une façon détaillée l'utilisation des ports. Cette réglementation était nécessaire, si on voulait éviter que l'égalité de traitement dans l'exercice de la navigation ne devînt lettre morte.

Les dispositions concernant les ports sont renfermées dans l'article 9. Aux termes de cet article, les ressortissants, les biens et les pavillons des Etats contractants jouiront, dans les ports situés sur une voie navigable d'intérêt international, notamment en ce qui concerne les droits et redevances des ports, d'un traitement égal à celui des ressortissants, des biens et des pavillons de l'Etat sous la souveraineté duquel le port se trouve. Les biens dont il est question doivent avoir pour origine, provenance ou destination un des Etats contractants.

Les installations des ports situés sur des voies navigables d'intérêt international ne pourront être sous-

traites à l'usage public que dans une mesure raisonnable et pleinement compatible avec le libre exercice de la navigation. Cet alinéa a pour but d'empêcher des pratiques fréquentes qui consistaient à concéder des installations dans des ports ou sur des quais par des baux à long terme à des armateurs ou à des sociétés particulières. Généralisé, cet usage menacerait de mettre en échec ou même de rendre illusoire la libre concurrence.

Pour l'application des droits de douane ou autres droits analogues ou des frais accessoires, aucune différence ne sera faite entre nationaux et étrangers.

S'il est prouvé qu'un armateur, ayant une concession d'outillage dans un port, défavorise systématiquement les nationaux d'un Etat étranger, l'Etat lésé pourra retirer les avantages de l'alinéa précédent à tous les bateaux ou navires de cet armateur.

Les droits de douane ne peuvent, sauf le cas des nécessités économiques impérieuses, être supérieurs dans les ports visés que sur tout autre point de frontière ; les mêmes facilités, qui seraient accordées sur d'autres voies, doivent être concédées dans ces ports.

Le Statut n'est pas exclusif ; il admet que les facilités de la navigation plus grandes que celles qu'il prescrit, accordées antérieurement sur une voie navigable, ne soient pas abrogées ni même diminuées, à condition toutefois que le principe de l'égalité admis pour tous les Etats contractants soit respecté. Il pourra même en être accordé de semblables à l'avenir (art. 20).

2° *Travaux.*

Cette question est d'une importance capitale à cause du développement considérable de la technique. Les

travaux qu'on est à même d'exécuter aujourd'hui dans le lit d'un cours d'eau peuvent le changer complètement et avoir une influence décisive sur sa navigabilité, d'où conflits possibles entre les intérêts divergents des Etats et nécessité d'une réglementation détaillée.

Le Statut y consacre son article 10 qui réglemente d'une façon très minutieuse la question des travaux.

Son alinéa 1 oblige les Etats riverains à ne pas prendre des mesures qui pourraient porter atteinte à la navigabilité ou diminuer les facilités de la navigation; ces Etats sont en outre tenus de prendre, le plus rapidement possible, toutes les dispositions propres à écarter les obstacles ou dangers accidentels quelconques qui menaceraient la navigation.

Les dispositions concernant les travaux proprement dits font l'objet des alinéas 2, 3 et 4 de l'article 10.

Le Statut tient compte des intérêts prépondérants des Etats riverains en cette matière. Les Etats riverains ont seuls le droit d'exiger l'exécution des travaux d'entretien et d'amélioration et ils n'ont à rendre compte de cette exécution qu'à leurs co-riverains. M. de Visscher appelle ce régime: « régime de la collectivité des riverains » (14).

Le Statut distingue nettement deux sortes des travaux: travaux d'entretien et travaux d'amélioration.

Pour les travaux d'entretien, et au cas où la navigation exigerait un entretien régulier, tout Etat riverain doit exécuter tous les travaux nécessaires, en tenant compte « *à toute époque* » de l'état de la navigation et de la situation économique des régions desservies.

(14) Ch. de Visscher. Op. c., p. 81.

Les mots « à toute époque » imposent une adaptation progressive et continue de la voie navigable aux besoins des communications, du développement de la navigation et de l'augmentation du trafic. Un Etat ne pourrait donc pas se contenter de maintenir une voie d'eau dans son état actuel de navigabilité.

L'Etat riverain qui procède à cet entretien, s'il justifie des motifs valables, pourra exiger des autres riverains, à moins d'une convention contraire, une équitable participation aux frais de cet entretien.

L'Etat territorialement intéressé pourra d'ailleurs se libérer de l'exécution de travaux d'entretien si, d'accord avec les autres Etats riverains, un ou plusieurs d'entre eux se chargent de les exécuter à sa place.

La Convention de Barcelone fait un grand pas dans la voie du progrès en admettant que, dans certains cas, les travaux d'amélioration peuvent être imposés aux Etats.

Les travaux d'amélioration visent en général une transformation artificielle du cours d'une voie navigable, la création d'un chénal latéral en vue de suppléer aux imperfections de la voie par exemple.

Supposons qu'un des Etats riverains propose à un autre l'exécution sur son territoire de certains travaux d'amélioration intéressant la navigation et offre d'en supporter les frais. L'Etat à qui la proposition est adressée ne peut s'y refuser en principe à moins qu'il n'invoque de « motif légitime d'opposition... fondé soit sur les conditions mêmes de la navigabilité sur son territoire, soit sur d'autres intérêts tels que, entre autres, le maintien du régime normal des eaux les besoins de l'irrigation, l'utilisation de la force hydraulique ou la nécessité

de la construction d'autres voies de communication plus avantageuses ».

Ces « motifs légitimes d'opposition » pourraient d'ailleurs donner lieu, le cas échéant, à un recours devant la Cour Permanente de Justice Internationale conformément à l'article 22 (15). Seuls les Etats riverains seraient admis à le porter, mais ils pourraient le faire pour quelque cause que ce fût.

Il n'y aurait cependant pas de recours possible si un Etat invoquait ses intérêts vitaux. En effet, la dernière phrase de l'alinéa 3 dit: « Néanmoins, il est entendu que ces travaux (d'amélioration) ne pourront être entrepris tant que l'Etat sur le territoire duquel ils doivent être exécutés s'y oppose du chef d'intérêts vitaux » (16).

L'Etat territorialement intéressé pourra se libérer de l'exécution des travaux d'amélioration en autorisant l'Etat demandeur à les exécuter. D'ailleurs, cette exécution des travaux par un autre que l'Etat territorial n'implique nullement une diminution des droits d'administration de ces travaux ou des droits de souveraineté de ce dernier sur la voie d'eau (17).

La désaffectation totale ou partielle d'une voie d'eau navigable est permise à un Etat riverain (sauf convention contraire) ; pour cette désaffectation l'accord de tous

(15) De Visscher. Op c., p. 82.
(16) Dans le même sens de Visscher. Op. c., p. 82.
(17) Cette disposition obligeant les Etats à exécuter des travaux d'amélioration ou de les laisser exécuter par un autre est de celles qui sont les plus difficiles à faire admettre par les Etats; cette disposition empiète, en effet, sur la souveraineté et lui porte une atteinte considérable, ce qui fait hésiter nombre d'entre eux pour ratifier la Convention.

les Etats riverains ou de tous ceux représentés à la Commission, là où elle existe, est exigé.

Cependant, les voies navigables sans Commission pourront être désaffectées par un des Etats riverains si la navigation sur ces voies est peu développée et à condition que l'Etat, qui veut procéder à cette désaffectation, justifie d'un intérêt économique manifestement supérieur à celui de la navigation. La désaffectation prendra effet un an après préavis; tout autre Etat riverain pourra former un recours dans les conditions prévues à l'article 22 (18).

Dans le cas où une voie navigable d'intérêt international donne accès à la mer par plusieurs bras, situés sur le territoire d'un seul Etat, les dispositions contenues dans les alinéas 1, 2 et 3 de l'article 10 s'appliquent seulement aux bras principaux qui sont considérés comme nécessaires pour donner le plein accès à la mer.

L'alinéa 5 de l'article 10 concerne les voies d'eau visées à l'article 2, c'est-à-dire celles qui sont soumises à l'administration d'une Commission internationale avec participation de non riverains. Sur toutes ces voies les dispositions précédentes sont applicables « sous réserve des stipulations des traités, conventions ou actes de navigation qui déterminent les pouvoirs et la responsabilité de la Commission internationale à l'égard des travaux ». Egalement sous réserve des dispositions spéciales des dits traités, conventions ou actes de navigation existants ou à conclure, c'est la Commission qui

(18) Voir infra.

sera chargée de prendre des décisions concernant les travaux.

En cas de différend, provoqué par ces décisions, tout Etat, représenté ou non à la Commission, pourra en demander le règlement, conformément à l'article 22, pour motif d'incompétence ou de violation des conventions internationales régissant les voies navigables (19). Tout autre motif ne pourra être invoqué que par l'Etat territorialement intéressé.

La Commission devra se conformer, dans ses décisions, aux règles du présent article.

La différence entre les deux régimes consiste donc principalement en ceci que, sur les voies à Commission, c'est la Commission elle-même qui est investie du pouvoir d'arrêter les décisions concernant les travaux à exécuter et les améliorations à apporter. Ce dernier système paraît préférable parce qu'il assure la continuité et l'uniformité des mesures prises afin d'améliorer les conditions de navigabilité, partant le développement de la voie.

3° *Administration.*

L'administration des voies navigables d'intérêt international sans Commission est laissée aux Etats riverains pour les portions de ces voies qui se trouvent sous leur souveraineté, sans préjudice cependant des dispositions contraires des traités particuliers existants, relatifs notamment aux mesures douanières, à la police et aux précautions sanitaires.

(19) Cette restriction fut admise parce qu'on craignait que des recours trop nombreux ne vinssent entraver inutilement l'activité des Commissions.

Ces Etats devront établir une réglementation de la navigation sur les voies se trouvant sous leur dépendance et assurer son observation. Cette réglementation, qui sera conforme au Statut des voies navigables, s'efforcera de faciliter le plus possible la navigation.

Il est recommandé aux Etats riverains de s'entendre en vue de l'adoption d'une réglementation uniforme de la navigation, dans la mesure compatible avec la diversité des circonstances locales. Les Etats riverains, ou ceux représentés à la Commission internationale, pourront aussi s'entendre en vue de l'établissement des services publics monopolisés de remorquage et d'autres moyens de traction (art. 12).

Dans l'hypothèse où les ententes ainsi réalisées confieraient certaines fonctions à une Commission internationale, comprenant même des représentants des Etats non riverains, cette Commission, d'après l'article 14, devrait s'inspirer uniquement des intérêts de la navigation (sous réserve cependant de l'article 10). Elle serait considérée comme un des organismes prévus par le Pacte de la S. D. N. (20) ; elle adresserait un rapport annuel à la Société et se tiendrait en liaison directe et continue avec elle par l'échange de toutes communications utiles. Les attributions des Commissions ainsi constituées seraient déterminées dans les actes de navigation de chaque voie navigable. Elles porteraient notamment sur les règlements de navigation, sur le droit de la Commission de signaler aux Etats les travaux

(20) Voir : *Traité de Paix avec l'Allemagne*, I partie, art. 24.

nécessaires, de recevoir la communication officielle de tout projet d'amélioration de la voie navigable, etc.

Voyons maintenant dans quelle mesure la souveraineté des Etats particuliers se trouve maintenue ou diminuée ?

Tout Etat aura droit d'édicter, pour les voies d'eau sans Commission, qui se trouvent sous sa souveraineté, les dispositions et mesures nécessaires à la police générale du territoire et à l'application des lois et règlements concernant les douanes, la santé publique, la protection contre les maladies des animaux et des végétaux, l'émigration ou l'immigration, l'exportation ou l'importation des marchandises prohibées. Ces mesures, qui ne pourront pas dépasser les nécessités et entraver inutilement l'exercice de la navigation, devront être appliquées, sur le pied de parfaite égalité, aux ressortissants, aux biens et aux pavillons de tous les Etats contractants y compris l'Etat qui les édicte.

Conformément au droit classique, la Convention interdit la perception de redevances de quelque espèce qu'elles soient, sur tout le parcours du fleuve, les embouchures comprises. Seules pourront être perçues les redevances qui ont le caractère de rétribution et qui sont destinées uniquement à couvrir d'une manière équitable les frais d'entretien et d'amélioration de la voie navigable et de ses accès, ou à subvenir à des dépenses faites dans l'intérêt de la navigation. Le tarif, qui sera calculé d'après le montant de ces frais, sera publié par voie d'affichage dans les ports. Les redevances devront être établies de façon à ne pas rendre nécessaire un examen détaillé de la cargaison, sauf s'il y avait soupçon de

fraude ou de contravention. Les tarifs, ainsi que leur prélèvement, seront faits de manière à faciliter, dans la mesure du possible, le trafic international.

4° *Juridiction.*

Les différends qui pourraient éventuellement surgir entre les Etats au sujet de l'interprétation ou de l'application de Statut, et qui ne seraient pas réglés à l'amiable, seront du ressort de la Cour Permanente de Justice Internationale, s'il n'existe pas de convention spéciale ou de clause générale qui prescrirait le règlement du différend par voie d'arbitrage ou autrement (21). Pour la formation du recours on se conformera au Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Afin de favoriser le plus possible les solutions amiables les Etats devront, avant de recourir à une instance judiciaire, soumettre les différends à l'organisme technique des Communications et du Transit. Celui-ci donnera un avis consultatif; il pourra, en cas d'urgence, recommander des mesures provisionnelles susceptibles de rendre à la navigation la liberté dont elle jouissait avant l'acte ou le fait qui avait provoqué le différend (art. 22).

Les clauses relatives à la Juridiction sont des plus importantes; l'obligation de soumettre tous les différends à l'organisation technique des Communications pour avis consultatif, et ensuite, en cas d'échec, de recourir à une instance judiciaire devant la Cour Permanente de Justice Internationale, est une disposition

(21) Ceci sans préjudice de l'art. 10, § 5 relatif aux travaux sur les voies à Commission.

qui est en mesure de permettre une adaptation progressive et continue et une évolution de la Convention dans la suite.

5° *Cas particuliers.*

a) *Guerre.* — Les droits et les devoirs des belligérants et des neutres en temps de guerre ne sont pas déterminés par le Statut; en tout cas toutes les prescriptions de celui-ci subsisteront dans la mesure compatible avec ces droits et ces devoirs (art. 15).

b) *Devoirs de membre de la S. D. N.* — Le Statut n'impose à aucun Etat contractant d'obligation qui irait à l'encontre de ses droits et devoirs en tant que membre de la S. D. N. Par exemple, dans l'hypothèse prévue par l'article 16 du Pacte qui a trait aux sanctions économiques ou militaires que les membres de la S. D. N. seraient amenés à prendre contre un Etat qui violerait les engagements acceptés dans le Covenant, la qualité du membre de la S. D. N. doit prévaloir sur celle du membre de la Convention.

c) *Régions dévastées.* — Un Etat contractant qui pourra invoquer, pour écarter l'application de certaines des dispositions du Statut sur tout ou partie de son territoire, une situation économique grave résultant des dévastations commises sur son sol pendant la guerre de 1914-1918, sera temporairement dispensé des obligations prescrites par ces dispositions en vertu de l'article 23 (e) du Pacte (art. 21) (22).

Aucune disposition ne précise l'étendue nécessaire

(22) Voir supra, p. 73.

des territoires dévastés ni ne limite l'espace de temps pendant lequel jouera l'exception. Ceci est tout à fait juste, car le relèvement économique ne se poursuit pas partout avec la même rapidité[23].

d) *Question des enclaves.* — Le fait qu'une voie navigable traverse ou délimite « des zones ou enclaves d'une étendue et d'une population très faibles par rapport à celles des territoires traversés et qui forment des parties détachées ou des établissements appartenant à un Etat autre que celui auquel la dite rivière appartient, à cette exception près, dans tout son parcours navigable », ne saurait pas suffire pour qu'on puisse considérer cette voie comme étant d'intérêt international (art. 23).

e) *Les rapports « inter se ».* — Le Statut ne doit pas être interprété comme réglant « en quoi que ce soit les droits et obligations *inter se* de territoires faisant partie, ou placés sous la protection, d'un même Etat souverain, que ces territoires pris individuellement soient ou non Membres de la Société des Nations » (art. 25) [24].

***

Quelle est la position de la Convention de Barcelone par rapport au Traité de Versailles ?

Conclue en exécution du Traité de Versailles, la Convention de Barcelone eut pour effet de se substituer à lui. Mais a-t-elle remplacé toutes les prescriptions des

(23) Le 23 mars le délégué de la Pologne déposa une déclaration que la Pologne invoquera les dévastations causées par la guerre de 1914-1920.

(24) Les articles 23 et 25 ont pour nous une grande importance pour la détermination du régime de la Vistule et pour ce qui concerne les rapports entre la Pologne et Gdansk.

Traités de Paix concernant les questions dont elle s'est occupée? Pour les pays, qui furent obligés d'adhérer à la Convention, a-t-elle eu pour résultat de supprimer les dispositions correspondantes des Traités ?

Il faut distinguer dans les Traités deux sortes de dispositions :

1° Des dispositions déclaratives et impératives que la Convention ne pouvait pas changer;

2° Des dispositions transitoires et provisoires qui devaient expirer avec l'entrée en vigueur de la Convention.

Dans la première catégorie il faut ranger les dispositions qui déclarent certains fleuves — fleuves internationaux (article 331 du Traité de Versailles), celles qui créent des Commissions fluviales et définissent leurs attributions (articles 340, 341 et s.), enfin celles qui concernent le transit et la navigation en Allemagne.

L'indépendance de ces dispositions des Traités par rapport à la Convention de Barcelone est affirmée catégoriquement dans l'article 379 du Traité de Versailles qui déclare: « sans préjudice des obligations particulières qui lui sont imposées par le présent Traité au profit des Puissances alliées et associées, l'Allemagne s'engage à adhérer à toute Convention générale concernant le régime international du transit, des voies navigables, des ports et des voies ferrées... conclue... dans un délai de cinq années à dater de la mise en vigueur du présent Traité ».

Les auteurs de la Convention ont encore jugé utile de renforcer cette prescription en l'insérant dans la Convention elle-même dont l'article 2 est ainsi conçu: « La

présente Convention ne porte en rien atteinte aux droits et obligations résultant des dispositions du Traité de Paix signé à Versailles le 28 juin 1919, ou des dispositions des autres traités analogues... ».

Au contraire, les dispositions provisoires furent remplacées par la Convention. Tel fut le cas du régime des voies navigables institué par les articles 332 à 337 du Traité de Versailles et des articles analogues des autres traités de paix. Ces dispositions, comme il a été dit plus haut, sont remplacées, aux termes de l'article 338, par une Convention générale établie par les Puissances alliées et approuvée par la S. D. N.

Nous avons déjà présenté l'appréciation de la Convention de Barcelone. Tout en constituant une œuvre considérable et marquant un progrès net sur la situation d'avant-guerre, elle se présente comme un compromis et une régression notable en comparaison du Traité de Versailles qui, plus hardi, formait un ensemble mieux assorti, plus harmonieux et plus libéral.

CHAPITRE III

Régime juridique actuel de la Vistule

Nous avons vu, en étudiant les solutions admises en 1919, que la Vistule était soumise par l'article 18 du Traité de minorités entre les cinq Principales Puissances et la Pologne à un régime transitoire qui devait prendre fin au moment de la conclusion de la Convention générale sur les voies d'eau. Le caractère juridique de la Vistule devait alors être précisé.

La Vistule répond-elle à la définition des fleuves d'intérêt international, telle que l'avait formulée la Convention de Barcelone ? Remplit-elle les conditions nécessaires pour y être soumise ?

Il faut répondre par la négative : la Vistule, au regard de la Convention de Barcelone, *est un fleuve national polonais.*

Sans doute, si les frontières de la Pologne avaient suivi la ligne Curzon, comme d'aucuns le souhaitaient,

le Bug et la Narew, affluents de la Vistule, se seraient trouvés fleuves internationaux; la Vistule elle-même, qui les relie à la mer, aurait pu être, par contre-coup, soumise au régime des voies d'eau d'intérêt international. Mais, d'après le tracé actuel de la frontière, ces affluents sont compris, sur tout leur cours, dans le territoire polonais. Ce sont des fleuves nationaux, dont on ne peut par conséquent faire état pour justifier l'application à la Vistule de la Convention.

Cette justification, on a encore tenté de la fonder sur le voisinage de la Prusse Orientale, de la Nogat; sur la situation à l'embouchure de la Vistule de la Ville libre de Gdansk. Arguments qui méritent de nous arrêter quelques instants; nous montrerons, dans une étude un peu développée, qu'ils ne doivent pas, toutefois, modifier notre attitude en face du problème.

Nous diviserons donc notre chapitre III en trois paragraphes: 1) la Nogat et la Prusse Orientale; 2) Gdansk; 3) Conseil du Port.

§ 1. — La Nogat et la Prusse Orientale

Si nous jetons un coup d'œil rapide sur une carte de la Pologne, nous constatons que l'extrémité ouest de l'îlot que forme la Prusse Orientale touche presque la rive droite de la Vistule. Nous disons « presque » car, en réalité, la frontière prussienne n'a pas de point de rencontre avec le cours d'eau.

Il n'y a qu'une très mince bande de territoire qui les sépare; mais cette bande, si mince fût-elle (par endroits elle atteint quelques centaines de mètres à peine), fait partie intégrante de la Pologne et suffit pour empêcher la Prusse d'être riveraine de la Vistule.

Le Traité de Versailles l'a spécifié dans son article 97, qui nous dit ceci: « ...Les Principales Puissances alliées et associées détermineront la frontière entre la Prusse Orientale et la Pologne dans cette région (à l'est de la Vistule), en laissant au moins à la Pologne, pour l'ensemble de la section de frontière bordant la Vistule, le plein et entier contrôle du fleuve, en y comprenant sa rive Est sur la distance qui pourra être nécessaire à sa réglementation et à son amélioration... ».

En exécution de l'article 97, la Commission de délimitation des frontières attribua à la Pologne sur la rive droite de la Vistule un ruban de terre qui suit le cours du fleuve tout le long de la frontière de la Prusse Orientale jusqu'au point, où la Vistule entre sur le territoire de la ville de Gdansk, mais elle ne suit pas la rive droite de la Nogat qui, ainsi, a deux riverains: Gdansk et la Prusse Orientale. La Nogat est, par conséquent, une voie d'eau d'intérêt international.

Si donc un des bras de la Vistule est d'intérêt international, la Vistule elle-même, par contre-coup, devra être soumise au régime des voies d'eau d'intérêt international. Sans doute; mais la Nogat, contrairement à l'opinion commune, *n'est pas un bras* de la Vistule. Son caractère de voie d'eau d'intérêt international ne peut donc influer sur le régime de la Vistule.

Cette thèse est celle de la Commission de délimitation

elle-même; elle est en outre corroborée par des travaux scientifiques allemands.

Au mois de septembre 1920, la Commission de délimitation des frontières procédait, en exécution de l'article 97, à la fixation des frontières de la Pologne à l'est de la Vistule.

Quand on arriva à la Nogat, le représentant de la Pologne demanda une bande de terrain sur la rive droite de celle-ci. Les membres de la Commission, représentants des Principales Puissances, répondirent qu'il n'y avait aucun motif de donner suite à la demande polonaise: le Traité de Versailles, lui-même, considère, dans ses articles 28 et 100, la Vistule et la Nogat comme des fleuves distincts, et que le deuxième ne peut, par conséquent, influer le premier. Les représentants de Gdansk appuyèrent cet avis en invoquant les faits historiques (1).

La demande polonaise était éludée, mais la question se trouvait définitivement résolue dans le sens voulu par la Pologne: la Nogat est un fleuve distinct de la Vistule.

D'autre part, les recherches des savants allemands, auxquelles nous faisions tout à l'heure allusion, ont établi qu'autrefois la Nogat ne communiquait point avec la Vistule. Elle avait sa source dans le lac de Nogat, à l'est de Gardéa.

Il est probable que la Vistule et la Nogat se joignirent pour la première fois lors d'une inondation, vers la fin du XIII^e^ ou au début du XIV^e^ siècle, mais c'est seulement dans la deuxième moitié du XVI^e^ siècle que le Gouvernement polonais, soucieux d'alimenter la Nogat, impropre

(1) Winiarski. Op. c., p. 168.

à la navigation par suite du niveau trop bas de ses eaux, fit joindre les deux fleuves au moyen d'une écluse. Le résultat était inattendu: on eut un abaissement excessif des eaux dans la Vistule, abaissement qui devenait menaçant pour le port de Gdansk. Le Roi Sigismond Auguste ordonna aux habitants de Malborg la fermeture de l'écluse.

Le problème resta, cependant, sans solution, et en 1773 pour exercer une pression sur la ville de Gdansk, restée fidèle à la Pologne, en lui causant des difficultés, le roi de Prusse décréta, dans une circulaire ministérielle du 31 avril, qu'on dirigeât les travaux de sorte que «le courant soit de plus en plus forcé de se diriger vers la Nogat » (2).

S'étant emparé des territoires polonais situés à l'ouest de la Vistule, le Gouvernement prussien hésita longtemps pour prendre un parti. Les événements l'y aidèrent. Dans la nuit du 31 janvier au 1er février 1840, la Vistule se fraya le passage dans les dunes et forma tout à côté de Gdansk un bras nouveau. Il s'en suivit un tel abaissement de l'eau dans la Vistule que le Gouvernement prussien se décida enfin à fermer définitivement l'écluse qui la joignait à la Nogat. Un nouveau canal fut construit entre 1847 et 1853 (3).

Ainsi la Nogat est aujourd'hui, comme elle l'a toujours été, un fleuve séparé et distinct et non pas un affluent de la Vistule.

(2) Dass der Strohm successive mehr und mehr nach der Nogath gezwungen und geleitet wurde ».

(3) Voir : Die Abzweigung der Nogat von der Weichsel. Abhandlungen zur Landeskunde der Provinz Westpreussen etc... Gdansk 1903, d'après Winiarski. Op. c. p. 169.

La conclusion est facile à déduire: ni la Prusse Orientale, ni la Nogat ne peuvent influer sur le régime juridique de la Vistule. Rien de ce côté qu'on puisse invoquer pour soumettre la Vistule à la Convention de Barcelone.

§ II. — Gdansk

1° *Historique de Gdansk*

L'origine de Gdansk est inconnue. On sait seulement que dès le X^e^ siècle, vers 997, une ville florissante, appelée Gedanium, servait de capitale à la Pomérélie polonaise.

En 1225, les Prusses, ou plus correctement les Borusses, un peuple s'étendant à l'est des bouches de la Vistule, s'en emparèrent. Le duc Konrad fit venir les Chevaliers Teutoniques, chassés de Malte, en les chargeant de combattre contre les Prusses. Les Teutoniques, investis en outre de la mission de convertir les Prusses payens au catholicisme, se contentèrent de les exterminer purement et simplement et de leur prendre tout, jusqu'à leur nom.

A la mort du duc Mestrin II, la Pomérélie revint en 1295 à la Couronne de Pologne. Le Roi de Pologne avait eu l'imprudence de rappeler les Teutoniques contre les Brandebourgeois. Les « alliés » s'emparèrent de Gdansk, massacrèrent la majorité de la population civile et refu-

(4) Piccioni. *Le Statut international de Dantzig*, p. 84. Consulter également une intéressante étude de M. C. Smogorzewski dans le « Mercure de France » du 15 mars 1929 (n° 738, t. ccx), intitulée : La Pologne, l'Allemagne et le « Corridor ».

sèrent de restituer la ville à la Pologne (4). A la suite de ce massacre des Polonais, Gdansk devint la ville de population allemande qu'elle est encore aujourd'hui. Ceci se passait entre 1308 et 1310.

En 1350, Gdansk adhéra à la Hanse. Sa prospérité croissait rapidement; en même temps sa germanisation, sous la domination d'ailleurs décroissante des Teutoniques, se poursuivit d'une façon intense. La ville chercha néanmoins à secouer le joug pesant de l'Ordre. A la première occasion venue, en 1410, elle s'allia au roi Ladislas Jagellon et combattit à ses côtés jusqu'à la paix de Torun, dans laquelle l'Ordre se reconnut vassal de la Pologne. Déjà avant la conclusion de la paix, Gdansk transforma son alliance en un pacte d'incorporation à la Pologne. En 1454, la délégation du Conseil de Gdansk prêta, à Cracovie, serment de fidélité au Roi Casimir IV, qui octroya à la ville une charte connue sous le nom de Privilegium Casimirianum. Cette charge conféra à la ville le droit de paix et de guerre, de haute justice, ainsi que le droit de battre monnaie, de régler son budget, de nommer ses fonctionnaires et d'avoir une garnison, bref elle en fit une ville presque autonome. L'autorité du Roi de Pologne fut représentée par un burgrave. Gdansk envoyait ses députés à Varsovie et participait aux élections des Rois.

Protégée sur le continent, Gdansk avait la possibilité de déployer une activité zélée sur la mer; elle supplanta sans difficulté Elbing et Kœnigsberg et, prenant de plus en plus d'essor, devint aussi importante que Lubeck. La Pologne, très tolérante, laissa, en 1523, Gdansk embrasser la Réforme.

Au XVII[e] siècle, Gdansk fut à l'apogée de sa prospérité. L'entente avec la Pologne fut bien rarement troublée et la ville fut toujours solidaire de la Pologne dans la triste période du XVIII[e] siècle. Elle connut les invasions russes et suédoises; restant fidèle au Roi Stanislas Leczinski, et secondée par les trop faibles secours que lui envoya Louis XV sous le commandement du comte de Plélo, elle se défendit héroïquement, en 1734, contre les Saxons et les Russes.

En 1772, la Prusse étendit ses frontières jusque sous les murs de Gdansk qui adressa un appel suprême de secours à la Pologne, mais celle-ci, prise elle-même dans une lutte désespérée et inégale, succomba. En 1793, les troupes prussiennes entrèrent à Gdansk et furent obligées d'ouvrir le feu sur la population qui se souleva. La ville, après avoir été sans interruption unie pendant trois siècles et demi à la Pologne, fut annexée à la Prusse; c'en était fait de son ancienne autonomie.

Pendant une courte période à partir du Traité de Tilsitt, qui l'érigea en Ville libre, Gdansk eut dans ses murs une garnison franco-polonaise, sous le commandement du général Rapp. En 1813, la ville fut obligée de se rendre après une défense sublime contre les forces prussiennes, russes et anglaises réunies. Après une courte occupation par les Russes, elle passa définitivement sous la domination prussienne le 3 février 1814.

Mais ses habitants ne se résignèrent pas encore. Au Congrès de Vienne les envoyés de la ville demandèrent leur rattachement à la Pologne. L'Angleterre s'y opposa et obtint gain de cause. Gdansk fut laissée à la Prusse; séparée de son hinterland par des barrières douanières,

elle vit son essor commercial paralysé. En vain la Prusse en fit son principal port militaire et y installa des industries navales et des arsenaux. La ville, bien que sa population eut doublé, déclina en comparaison avec d'autres cités allemandes; elle perdit son ancienne prépondérance, son trafic diminuait de plus en plus; d'une bruyante et riche cité commerciale, elle devint une calme, morne et pauvre ville administrative. Le Trésor allemand dut, chaque année, jusqu'en 1919, accorder à la ville, jadis si florissante, une contribution très importante pour assurer l'équilibre de son budget (5).

Comme nous l'avons dit plus haut, Gdansk fut durant 340 ans rattachée à la Pologne et pendant cette période elle fut riche, prospère et puissante. Elle le devait uniquement à la Pologne et elle lui prouva à maintes reprises sa reconnaissance. Lorsqu'elle se donna à la Pologne en 1410, Gdansk était pourtant une ville allemande et s'il y avait parfois des dissentiments entre la ville et son grand protecteur c'était uniquement au sujet des considérations économiques; les revendications de Gdansk n'eurent jamais pour fondement des sentiments nationalistes ou d'animosité envers la Pologne. Même dans la population allemande de Gdansk, il y eut toujours un parti très important qui voulait le rattachement à la Pologne; ce parti existe d'ailleurs encore de nos jours.

Lors de l'insurrection polonaise de 1863, Gdansk, soumise à la Prusse depuis plus de 50 ans, donnait encore une preuve éclatante de sa sympathie et de son attache-

(5) Dr René Martial. *Le Problème de Gdansk*, dans la « Pologne » du 16 janvier 1928.

ment pour la nation à laquelle elle s'était unie volontairement et avec laquelle elle partagea, pendant des siècles, la bonne et la mauvaise fortune. Quand fut révélée l'existence de la convention entre Bismark et le Gouvernement russe, convention ayant pour objectif l'écrasement de ce mouvement au besoin par les forces russes et prussiennes réunies, l'Association des Présidents des corporations marchandes de Gdansk, bravant les menaces de Berlin, publia une déclaration condamnant cette convention et s'élevant contre la politique anti-polonaise de la Prusse (6).

Depuis, insensiblement, cette mentalité se modifia. Non pas à fond, certes, mais la propagande anti-polonaise, poursuivie avec acharnement pendant plus d'un siècle, la militarisation de la ville et sa participation miséculaire à l'orgueil illimité de l'Empire devaient nécessairement laisser des traces.

Ainsi depuis la grande guerre et l'érection de Gdansk en Ville libre on a entendu parler: d'innombrables manifestations de fidélité au Reich et d'hostilité à la Pologne, de sentiments nationaux « méconnus et affligés », de la volonté inébranlable de réparer le « rapt » et de rendre la ville à sa patrie « pauvre et éprouvée », de la « ruine économique » de la cité, etc., etc.

Tout ceci est dû pour une petite part seulement à la population indigène de Gdansk, population marchande, tranquille et conciliante. Les auteurs principaux de cette petite mise en scène sont des immigrés allemands, anciens fonctionnaires, officiers et sous-officiers obligés de quitter le Reich ; élément nationaliste, songeant à la

(6) S. Aszkenazy. *Gdansk et la Pologne;* Piccioni. Op. c., p. 84.

revanche, animé d'une haine aveugle pour la Pologne, élément d'agitation, complètement étranger à la ville et qui sut accaparer la direction des affaires de la Ville libre et lui imprimer son cachet, sans se préoccuper du fait que cette politique était pour Gdansk désastreuse. On a placé à la tête de la Ville libre M. Sahm, personnage tout à fait inconnu à Gdansk, dont l'attitude pendant la guerre n'était nullement faite pour inspirer confiance. Il se fit, d'ailleurs, seconder dans sa gestion par un superbe « corps de police » de 3.000 hommes (7) que, seul l'écusson aux armes de Gdansk, à peine visible, distingue de leurs anciens frères d'armes de l'armée impériale.

Etant donné la situation d'après-guerre, l'inflation, la misère générale qui l'ont suivie, l'état d'esprit qu'elle créait, il n'est pas malaisé de comprendre que les pêcheurs en eau trouble eurent la tâche facile pour faire croire aux masses que tous leurs maux sont dus uniquement au « rapt » de la ville à sa patrie allemande et à l' « impossibilité » de la solution admise par le Traité de Versailles ; on alimentait le mécontentement et l'agitation, et, en même temps, on sonnait le tocsin pour attirer l'attention de l'opinion internationale sur ce « point névralgique » de l'Europe nouvelle et sur les dangers qu'il engendre. Exploité habilement par Berlin, dont il servait admirablement les visées pan-germanistes et révisionnistes, ce mouvement rendait, pendant les quelques dernières années, toute collaboration avec la Pologne, malgré les efforts suivis de celle-ci, presque impossible, pour le plus grand et exclusif préjudice de la ville.

Depuis, un revirement s'est produit. Petit à petit,

(7) La population de Gdansk compte 350.000 habitants environ.

Gdansk a compris qu'elle s'est laissé entraîner dans un mauvais jeu, dans lequel elle perdait toujours. Le parti modéré, dont le sénateur Jewelowki est un des leaders, animé du désir de renouer la tradition de bonne entente avec la Pologne, préoccupé avant tout des intérêts vitaux de la ville, et décidé de faire trêve aux chimères et aux agissements des ultra-nationalistes, grandit rapidement. Les élections de 1927 donnèrent une majorité nouvelle, résolue à coopérer correctement et sans chinoiseries, avec la Pologne.

A partir de ce moment un grand nombre de questions très délicates put être résolu, pour le plus grand bien de la ville. Tout dernièrement, le président du Conseil des ministres de Pologne, M. Bartel, a fait, pour la première fois, depuis la constitution de la Ville libre, visite à Gdansk, et y a reçu un excellent accueil. Et le même M. Sahm, qui, il y a peu de temps encore, était un homme des plus en vue parmi les nationalistes, se plia aux circonstances, et, en saluant M. Bartel, il parla du rôle que joue Gdansk dans la vie économique de la Pologne et affirma que sa population est résolue à tenir ce rôle sans aucune arrière-pensée (8).

Ces faits nous montrent que la politique conciliatrice constamment suivie par la Pologne, politique animée du désir profond et réel de bonne entente et de la volonté d'entretenir avec Gdansk des rapports non seulement corrects, mais même amicaux, malgré les vexations et les chicanes de la Ville « libre », commence à donner de bons résultats. Si le bon sens des gens de Gdansk

(8) M. Bouilloux-Lafont. « *Une phase nouvelle dans les relations polono-dantzicoises* ». « Pax » du 10 mars 1929.

triomphe d'une façon durable des expérimentations de la politique fantaisiste des pan-germanistes — et ceci arrivera fatalement — les rapports entre la Pologne et la Ville libre iront toujours en s'améliorant ; les nécessités de la vie reprendront le dessus et un des « points névralgiques » de l'Europe d'après-guerre, souhaitons seulement que ce soit le plus vite possible, disparaîtra.

2° *Régime juridique de la ville libre de Gdansk*

Le 22 janvier 1917, le Président Wilson donnait lecture au Sénat de Washington d'un message sur les conditions de la paix :

« ...Chacune des grandes nations qui luttent maintenant pour aboutir au plein développement de ses ressources et de sa puissance, devrait être assurée d'un débouché direct sur les grandes routes de la mer... », disait ce message ; et, dans son 13e point, M. Wilson déclarait qu'un Etat polonais devrait être constitué, lequel serait « assuré d'un accès libre et sûr à la mer ».

D'autre part, dans leur réponse aux « Remarques de la délégation allemande sur les conditions de la paix », les Puissances alliées écrivaient : «... Dantzig, le plus grand port de la Vistule, a essentiellement besoin d'avoir les relations les plus intimes avec la Pologne... » (9).

La question polonaise vint à l'ordre du jour du Conseil des Dix, le 29 janvier 1919. La Pologne fut repré-

(9) Zbior dokumentow, p. 6-7.

sentée par M. Roman Dmowski qui, après avoir exposé la situation de son pays, retraça le programme de la délégation polonaise relatif aux frontières. Le Conseil désigna une mission spéciale, dont faisaient notamment partie le général Niessel et l'ambassadeur Noulens, et la chargea de faire des enquêtes sur place. La mission partit pour la Pologne et fit des rapports qui, paraît-il, n'eurent que très peu d'influence. Le soin de déterminer les frontières de la Pologne fut laissé à la « Commission pour les questions polonaises de la Conférence », nommée le 12 février, et présidée par M. Jules Cambon. Cette Commission, à sa session du 1er mars, désigna une sous-commission, dont faisaient partie le général le Rond, docteur Bowman (Amérique) et le colonel Kish (Angleterre). La sous-commission élabora son projet de frontières du 1er au 17 mars. Pour assurer du même coup « un débouché direct sur les grandes routes de la mer » à la Pologne et créer « les relations les plus intimes » entre Gdansk et son ancienne patrie, elle trouva un moyen simple et efficace : l'incorporation pure et simple de la ville à la Pologne. Le projet fut discuté au Conseil le 19 mars. M. Lloyd George sonna le tocsin au sujet de l'introduction d'un trop grand nombre d'Allemands en Pologne, et exigea que la Commission procédât à un nouvel examen de la question. Celle-ci fut ferme et persévéra dans sa résolution de laisser Gdansk à la Pologne.

Mais déjà dans la délégation anglaise on pouvait remarquer une tendance à épargner cette « pauvre Allemagne », et comme, en même temps, l'Angleterre était loin d'être favorable à la Pologne, il n'est pas étonnant

qu'elle insistât pour qu'on laisse Gdansk à l'Allemagne et qu'on rétrécisse le plus possible le « corridor » polonais (9 bis).

D'autre part, fidèle à ses traditions et poursuivant un but défini (10), l'Angleterre ne voulait pas que la Vistule toute entière, ses embouchures comprises, se trouvât totalement et indiscutablement entre les mains de la Pologne. Son influence fut décisive et la solution proposée par la Commission fut écartée.

« Sans discuter — dit M. Makowski — si cette attitude était justifiée, il faut dire que, uniquement à Lloyd George nous devons la création d'un rejeton (twôr) atrophié et maladif, sous l'appellation de la « Ville libre de Gdansk » (11).

*
**

La Ville libre de Gdansk se présente comme un petit noyau situé au bord de la Baltique, sur les bouches de la Vistule. D'une superficie totale de 1884.4 km. carrés, le territoire de la Ville libre se compose de la ville proprement dite et des territoires avoisinants. Sa population est de 350.000 environ, dont 200.000 pour la ville et 150.000 pour la campagne.

Ce territoire, proclamé Ville libre le 15 novembre 1920, fut placé sous la protection de la Société des Nations ; celle-ci est représentée par un Haut Commissaire qui réside à Gdansk. La première tâche qui incombait au Haut Commissaire fut de veiller à l'élaboration de la

(9 bis) Kozicki. *Sprawa granic Polski na Konferencji Pokojowej w Paryzu*, p. 61 et suivantes.
(10) Voir supra, p. 55.
(11) J. Makowski. *Prawno-panstwowe polozenie Wolnego Miasta Gdanska*, Warszawa 1923, p. 6.

constitution de la Ville libre par ses représentants qu'il devait faire désigner et, une fois la constitution votée, il devait l'approuver, d'accord avec le Conseil de la S. D. N. La constitution ainsi élaborée est placée sous la garantie de ladite Société. Mais les fonctions normales du Haut Commissaire consistent dans ses attributions judiciaires. C'est lui qui est « chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du présent Traité ou des arrangements ou accords complémentaires » (art. 103 du T. de V.).

On voulait que les habitants de Gdansk restassent autonomes ; mais la ville a été détachée de l'Allemagne uniquement pour donner à la Pologne un accès à la mer, car, comme disait la réponse des Puissances alliées aux remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix » il n'y avait pas d'autre moyen possible » de le faire. Il fallait donc, en conséquence, reconnaître à la Pologne des droits qui pussent, tout en respectant l'autonomie de la ville, lui donner effectivement cet accès à la mer qu'elle demandait, et demandait « à juste titre ».

Le Traité de Versailles l'a fait et il a accordé à la Pologne, dans son article 104, des droits nombreux et importants, droits qui furent malheureusement, dans la suite, trop souvent méconnus et restreints. Ces droits concernent : 1° le régime douanier de Gdansk qui est placé en dedans des frontières douanières de la Pologne ; 2° le libre usage du port ; 3° le contrôle et l'administration de la Vistule, des voies ferrées et des communications postales ; 4° le droit d'améliorer les installa-

tions du port et des moyens de communication visés ; 5° la protection des nationaux polonais ; 6° la conduite des affaires étrangères de Gdansk et la protection de ses nationaux, qui seront assurées par la Pologne (12).

Les détails d'application de ces privilèges devaient être déterminés dans une convention entre la Pologne et Gdansk. Les Principales Puissances s'engagèrent à servir d'intermédiaires pour sa conclusion. Cette convention, signée le 9 novembre 1921, entra en vigueur en même temps que fut constituée la Ville libre, c'est-à-dire le 15 novembre. Elle se borne en général à interpréter et à appliquer en pratique les dispositions de l'article

(12) Voici le texte de l'article 104 : « Une convention, dont les Principales Puissances alliées et associées s'engagent à négocier les termes et qui entrera en vigueur en même temps que sera constituée la Ville libre de Dantzig interviendra entre le Gouvernement polonais et ladite Ville libre en vue :

1° De placer la Ville libre de Dantzig en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne, et de pourvoir à l'établissement d'une zone franche dans le port;

2° D'assurer à la Pologne, sans aucune restriction, le libre usage et le service des voies d'eau, des docks, bassins, quais et autres ouvrages sur le territoire de la Ville libre nécessaires aux importations et exportations de la Pologne;

3° D'assurer à la Pologne le contrôle et l'administration de la Vistule et de l'ensemble du réseau ferré dans les limites de la Ville libre, sauf les tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre, ainsi que le contrôle et l'administration des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig;

4° D'assurer à la Pologne le droit de développer et d'améliorer les voies d'eau, docks, bassins, quais, voies ferrées et autres ouvrages et moyens de communication ci-dessus visés, et de louer ou acheter, dans des conditions appropriées, les terrains et autres propriétés nécessaires à cet effet;

5° De pourvoir à ce qu'aucune discrimination soit faite, dans la Ville libre de Dantzig, au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise;

6° De faire assurer par le Gouverneemnt polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers.

104 ; sa plus importante innovation, constituant une modification arbitraire des décisions du Traité, concerne le Conseil du port auquel nous consacrerons un paragraphe spécial. Nous réserverons donc pour ce moment l'étude de cette disposition.

Ajoutons que les biens de l'Etat allemand devaient être partagés entre la Pologne et Gdansk.

Pour bien dégager tous les traits caractéristiques du régime juridique de Gdansk, nous étudierons successivement sa situation par rapport à la S. D. N. et par rapport à la Pologne.

Gdansk et la Société des Nations

L'article 102 du Traité de Versailles place la Ville libre de Gdansk, dans l'étendue que nous avons décrite, sous la *protection* de la Société des Nations.

L'interprétation officielle du terme « protection » est donnée par le Vicomte Ishii, représentant du Japon, dans son rapport présenté au Conseil le 17 novembre 1920. La voici : « La « protection » de la Ville libre par la Société des Nations paraît signifier que la Société des Nations s'engagera à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Ville libre de Dantzig de la même manière qu'elle le fait pour tous les Membres de la Société des Nations, aux termes de l'article 10 du Pacte... L'idée fondamentale est que la Ville libre doit former dans l'organisation internationale de l'Europe une communauté qui devra être protégée contre toute ingérence indue d'un pays quelconque et qui devra avoir une existence propre régulière, en respectant intégrale-

ment, cela va de soi, les stipulations du Traité de Versailles et les droits que le Traité confère à la Pologne » (13).

Le Vicomte Ishii admettait donc le principe de la défense collective de la Ville libre par tous les membres de la S. D. N., conformément à l'article 10 du Pacte ; toute intervention particulière d'un Etat quelconque est, par conséquent, exclue. D'autre part, les droits que le Traité de Versailles confère à la Pologne seront respectés intégralement, donc, la « protection » de la S. D. N. ne pourra jamais aller à l'encontre de ces droits, et si la Ville libre les violait, la S. D. N. serait obligée de lui refuser sa protection en face de la Pologne. Par contre, si la Pologne méconnaissait les droits de Gdansk, la S. D. N. devrait faire jouer la « protection » (14).

Nous avons dit tout à l'heure qu'aucune intervention isolée d'un Etat particulier, pour la défense de la Ville libre, ne saurait être tolérée. Il y a cependant une exception : la Pologne jouit en cette matière d'une situation particulière, nécessitée par le caractère et le fondement de ses rapports avec Gdansk. Déjà la Conférence des Ambassadeurs émit, dans sa lettre au Secrétaire Général, datée du 20 octobre 1920, l'opinion que le Gouvernement polonais paraît devoir être désigné pour assumer la défense éventuelle de la Ville libre, étant donné les liens intimes qui unissent Gdansk et la Pologne. Le Vicomte Ishii adopta la même attitude, reconnaissant que la Pologne apparaît même comme étant

(13) Zbior dokumentow, t. I, p. 120.
(14) Comparer Firstenberg. *Port gdanski ze stanowiska prawnego*, p. 12.

« particulièrement désignée » pour assurer cette défense ; toutefois, l'autorisation du Conseil serait indispensable dans chaque cas particulier. Eventuellement, en cas de besoin, la Pologne pourvoirait à la défense de la ville concurrement avec les autres membres de la S. D. N.

Ces droits particuliers de la Pologne furent élargis par la résolution du Conseil en date du 22 juin 1921, en ce sens que, désormais, la Pologne aura la possibilité d'intervention armée à Gdansk, non seulement pour la défendre contre une agression extérieure, mais aussi pour le maintien de l'ordre sur son territoire. La même résolution reconnaît au Haut Commissaire le droit de demander à la Pologne d'intervenir *manu militari* dans certains cas, même avant que l'autorisation du Conseil ait été donnée. Ce serait : a) au cas d'une agression, menace ou danger d'agression contre la Ville libre de la part d'un Etat autre que la Pologne ; b) au cas où la Pologne serait mise, d'une façon imprévue, dans l'impossibilité de mettre en œuvre les droits que lui reconnaissent le Traité et la Convention, notamment le droit à l'importation et à l'exportation libres et franches de toutes les marchandises non prohibées par les lois polonaises (15). Cependant, la Pologne ne pourrait pas avoir à Gdansk une base d'opération, bien qu'on lui ait reconnu quelques droits en matière militaire ou navale, comme le droit de transporter librement les munitions, le droit de stationnement et d'hivernage de bâtiments de guerre polonais, etc.

(15) Com. Firstenberg. Op. c., p. 14.

D'autre part, Gdansk, d'après les clauses introduites dans sa constitution par la décision du Conseil du 17 novembre 1920, ne peut, sans une autorisation préalable de la S. D. N. : a) servir de base pour des opérations militaires ou navales ; b) construire des fortifications ; c) permettre sur son territoire la fabrication d'armes, d'avions et de matériel de guerre. Le contrôle est assuré par le Haut Commissaire. Cette décision du Conseil a, en somme, pour effet, de démilitariser le territoire de la Ville libre (16).

La protection de la S. D. N. « fait de la Ville libre — dit M. Piccioni — une sorte d'Etat ou de territoire neutre. Elle la dispense d'avoir une armée, qui, si elle était prévue, serait forcément insuffisante. Mais, d'autre part, cette protection oblige les autorités de Dantzig à ne pas en abuser et à ne pas faire de leur territoire un foyer d'intrigues contre la Pologne ou contre les Etats protecteurs » (17).

La question de la « protection » de la Ville libre se lie intimement avec l'idée de la « garantie » de sa constitution. Quel est le sens exact de cette expression « garantie de la constitution » ? Déjà, lors de sa première session du 13 février 1920, le Conseil de la S. D. N. se reconnut le droit d'approuver le texte de la constitution élaboré par la constituante de Gdansk, ainsi que toutes les modifications ultérieures. Développant cette idée, le Vicomte Ishii donnait, dans le rapport cité du 17 novembre, l'interprétation officielle de la notion de « ga-

(16) La fabrication des armes, ainsi que la construction des avions cessa au cours de l'année 1921.
(17) Piccioni. Op. c., p. 98.

rantie » de la constitution. Cette garantie se résume en trois propositions : 1. La constitution de la Ville libre doit être approuvée par la S. D. N. ; 2. Les modifications ultérieures, quelles qu'elles soient, doivent être préalablement autorisées et approuvées par la S. D. N. ; 3. La vie publique de la Ville libre doit se conformer aux dispositions de la constitution.

Conformément à cette interprétation authentique, le Conseil décida qu'il peut toujours contrôler l'activité du Sénat de la Ville libre et, en conséquence, fit mettre dans la constitution une disposition obligeant les autorités de Gdansk à l'informer, sur sa demande, de l'état des affaires publiques de la ville. En plus, le Conseil n'est pas astreint à se borner à approuver les modifications présentées par les autorités de la ville, mais, bien au contraire, il peut toujours les inviter à introduire dans la constitution des modifications dont la pratique démontrerait « la nécessité ou l'opportunité » (18). En tout cas, le Conseil devra veiller à ce que la constitution de la Ville libre soit rigoureusement conforme aux dispositions du Traité de Versailles, et rechercher si elle donne la certitude d'une situation politique stable et pacifique et ne contient aucun germe de désordre, de mauvaise administration ou d'anarchie (19).

Quelle est la situation de la S. D. N. vis-à-vis de Gdansk ? On avait essayé de faire entrer les rapports de Gdansk et de la S. D. N. dans la notion de protectorat ; nous ne croyons pas que cette thèse puisse se sou-

(18) Décision du Conseil en date du 2 mars 1921.
(19) Rapport précité du Vicomte Ishii du 17 novembre.

tenir, ne serait-ce que pour cette raison que personne, jusqu'à présent, ne reconnaît à la S. D. N. un caractère étatique, et il n'y a que les Etats qui puissent exercer un protectorat. On s'attachait à trouver quelque autre critère existant auquel on pourrait rattacher le Statut de Gdansk. Nous pensons que toutes ces recherches sont vaines : la situation de Gdansk par rapport à la S. D. N. est une situation *sui generis,* inconnue jusqu'à nos jours, qui trouve son fondement exclusivement dans le droit positif et dont on ne peut pas, pour l'instant tout au moins, définir le caractère juridique. Ainsi, sans rechercher des analogies plus ou moins exactes, nous dirons tout simplement que la S. D. N., envisagée du point de vue de Gdansk, apparaît sous un double jour ([20]) : 1. Comme son supérieur hiérarchique, son « souverain » en quelque sorte, doté de nombreuses attributions, notamment en ce qui concerne l'approbation de la constitution et de certaines lois organiques de la Ville libre, le contrôle des actes du Sénat, le droit d'intervenir, par l'intermédiaire du Haut Commissaire, même dans les affaires purement politiques, la défense de la ville, etc. ; 2. Comme arbitre dans les contestations entre la Pologne et la Ville libre. Ainsi qu'on se le rappelle, c'est le Haut Commissaire qui statue en première instance. Les parties peuvent toujours interjeter appel au Conseil dans les quarante jours de la notification de sa décision motivée ([21]). L'appel est en principe suspen-

(20) Kutrzeba Stanislas *: Gdansk i jego stosunek do Polski,* p. 28 et 40; Firstenberg. Op. c., p. 12.

(21) Accord entre la Pologne et Gdansk du 20 juin 1921; comparer Firstenberg, p. 32.

sif. Les sanctions envers la partie qui se déroberait aux résolutions du Conseil seraient prises en vertu de l'article 10 du Pacte. D'ailleurs, les parties peuvent toujours, pour écarter la décision du Haut Commissaire, s'entendre et adopter à l'amiable un autre règlement de l'affaire. Le Haut Commissaire doit, dans ses décisions, se borner à appliquer les règlements en vigueur dans des cas concrets ; il ne devrait pas pouvoir poser des règles d'une portée générale (22).

Une dernière question intéressant les rapports entre la S. D. N. et la Ville libre est celle de savoir si Gdansk pourrait être admise à la Société en qualité de membre. Il faut, sans hésitation, répondre par la négative pour plusieurs raisons :

Tout d'abord la S. D. N. est une association d'Etats indépendants et nous verrons dans la suite que Gdansk non seulement n'est pas indépendante, mais n'est même pas un Etat à proprement parler. Il est vrai que le § 2 de l'article premier du Pacte permet l'admission des colonies ou des dominions, mais seulement à cette condition qu'ils se « gouvernent librement », c'est-à-dire qu'ils aient une autonomie bien marquée, comme le Canada ou l'Australie, par exemple ; une simple colonie comme l'Algérie ne pourrait pas faire partie de la S. D. N.

Il serait déjà très difficile de plaider que Gdansk « se gouverne librement », mais le deuxième alinéa de l'arti-

(22) Ceci arrivait malheureusement fréquemment en pratique; les Hauts Commissaires légiféraient, on peut dire, en énonçant des règles générales à l'occasion des différends qui leur étaient soumis. De cette façon le H. C. se trouvait être juge et législateur en même temps, ce qui est contraire au principe universellement admis.

cle premier établit encore une autre condition : tout Etat, pour pouvoir être admis dans la Société doit donner des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux ; cet Etat doit, notamment, être en mesure de fournir l'appui de la force armée que la S. D. N. pourrait, en vertu de l'article 10 du Pacte, être amenée à requérir. Or, Gdansk ne peut pas donner ces garanties ; elle n'a pas d'armée, et, par conséquent, il lui serait impossible de faire face aux exigences de l'article 10. D'autre part, les relations entre les membres de la S. D. N. ont un caractère diplomatique ; la conduite de ses affaires extérieures se trouvant aux mains de la Pologne, Gdansk n'aurait même pas d'organe lui permettant de communiquer avec les autres membres de la Société des Nations (23).

Gdansk et la Pologne

On se rappelle que l'article 104 du Traité de Versailles reconnaît à la Pologne des droits très étendus. Il nous est malheureusement impossible d'étudier le détail de ces questions qui, bien qu'un peu en dehors de notre sujet, seraient très intéressantes à approfondir. Nous serons obligé de nous borner à énoncer les principes, à retracer à grands traits leur caractéristique et à faire ressortir les limitations qui résultent de ce chef pour la Ville libre.

Nous verrons successivement les questions : 1° du ré-

(23) Dans le même sens : Piccioni. Op. c., pp. 96-97; Makowski. Op. c.; on pourrait encore citer : Schuking Walter et Wehberg Hans : « *Die Satzung des Völkerbundes* », Berlin 1921, p. 109, d'après Makowski.

gime douanier; 2° des moyens de communications et de l'usage du port; 3° de la conduite des affaires étrangères de Gdansk.

1° *Régime douanier.*

L'article 104 plaça péremptoirement et sans équivoque, comme il a été dit plus haut, la ville libre « en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne ». Cette décision fut reproduite par l'article 13 de la Convention, qui ajoutait en outre que la Pologne et la Ville libre forment un seul territoire douanier, soumis aux lois et aux tarifs douaniers polonais. La Pologne a consenti à ce que le service des douanes sur le territoire de la Ville libre fût assuré par un corps distinct d'agents, recrutés parmi les ressortissants de Gdansk et placés sous la dépendance de l'administration centrale polonaise des douanes (art. 14 de la Convention).

Cette concession de la Pologne fournit à la Ville libre le prétexte de soutenir qu'il n'existe pas de souveraineté douanière polonaise sur le territoire de Gdansk, mais qu'il y a tout simplement une union douanière entre la Pologne et la Ville libre. Cette thèse est inadmissible. La législation et les tarifs douaniers relèvent d'une façon exclusive et décisive de la Pologne, qui exerce à elle seule, sans aucune trace de réciprocité, le contrôle sur la Ville libre ; l'argument du service douanier distinct ne porte pas, car il se résume, en définitive, en une autonomie intérieure du service qui reste soumis au contrôle des inspecteurs polonais. D'ailleurs, le Traité, dans l'élaboration duquel Gdansk n'a pris la moindre part, exclut par ces termes clairs « placé en dedans », cette interprétation arbitraire et abusive.

L'unification monétaire, question d'extrême importance pour le rapprochement économique et conséquemment politique de la Pologne et de Gdansk, fait l'objet de l'article 36 de la Convention. Cet article prévoit l'unification aussitôt que les circonstances le permettront. Tout d'abord, il n'en a pas été question à cause de l'instabilité du mark polonais. En 1923, au moment de la chute vertigineuse du mark allemand, la Ville réussit à obtenir le consentement de la Pologne pour opérer une réforme monétaire (24). En échange, le « zloty » polonais jouit à Gdansk d'une situation privilégiée. D'ailleurs, l'accord permettant la réforme stipule que l'introduction de la nouvelle monnaie ne doit en rien préjudicier à l'unification future (25).

2° *Moyens de communication et usage de port*

En ce qui concerne les chemins de fer, l'alinéa 3 de l'article 104 assure à la Pologne « le contrôle et l'administration... de l'ensemble du réseau ferré dans les limites de la Ville libre, sauf les tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre... ». La Convention attribua au Conseil les chemins de fer desservant principalement le port, mais leur administration et exploitation furent laissées, pour éviter de trop grandes complications, à la Pologne. Le Conseil du port et la Ville libre délèguent respectivement trois

(24) La nouvelle monnaie est le gulden égal à 1/25 du livre sterling et garanti par un emprunt à la Banque d'Angleterre. Le gulden est une monnaie très stable, mais il provoque une cherté formidable, surtout dans le port; ceci contribue encore pour gêner les rapports économiques avec la Pologne.

(25) L'accord du 22 septembre 1923.

et un représentants à la Direction polonaise des chemins de fer ; leur tâche est d'informer la Direction des intérêts de leurs mandataires. Ajoutons que les lois de la Ville libre ne peuvent pas gêner l'administration polonaise dans son activité.

Le contrôle et l'administration des communications postales entre la Pologne et le port de Gdansk furent également laissés à la Pologne. La Convention étendit cette décision, dans son article 29, aux communications entre la Pologne et l'étranger par le port de Gdansk. Le service polonais a sa propre organisation, tout à fait indépendante ; en plus, le droit de se servir des installations techniques de l'administration des Postes et Télégraphes de la Ville libre lui est reconnu. S'inspirant de l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale sur la fameuse affaire de boîtes aux lettres, le Conseil de la S. D. N. décida que les Postes polonaises sont accessibles au public, peuvent suspendre dans le port (26) des boîtes aux lettres et se servir d'un corps distinct de facteurs.

Nous serons également très bref en ce qui concerne le port lui-même. « Le libre usage et le service des voies d'eau, des docks, bassins, quais et autres ouvrages sur le territoire de la Ville libre nécessaires » à ses importation et exportation, devaient être assurés à la Pologne sans aucune restriction (art. 104, al. 2). Le Traité ne se bornait d'ailleurs pas à assurer « le libre usage et le service » du port ; il conférait en outre à la Pologne le droit

(26) Les limites du port pour le service postal furent fixées par la Commission d'experts au mois d'août 1925.

de développer et d'améliorer toutes les voies d'eau et tous les ouvrages visés et de louer ou acquérir les terrains ou autres propriétés « nécessaires à cet effet » (al. 4).

Donc l'article assurait à la Pologne l'administration du port, car, pour pouvoir développer et améliorer, il faut d'abord administrer. Mais il eut tort de ne pas le dire explicitement ; on en profita pour introduire dans la Convention un organe nouveau, le « Conseil » du port, auquel fut confiée son administration. Sans nous lancer dans la discussion sur la légitimité de cette innovation, et elle est fort douteuse, il faut dire que l'introduction de cet organe eut pour effet d'enlever à la Pologne les droits qu'elle tenait du Traité de Versailles.

Somme toute, aujourd'hui, la situation de la Pologne en ce qui concerne le port de Gdansk, se présente sous une double face : comme client privilégié et comme co-administrateur.

Comme client privilégié, elle jouit de l'usage libre et sans aucune restriction du port et d'autres moyens de communication nécessaires à ses importation et exportation (art. 26 de la Convention). L'article 28 précise que la Pologne pourra toujours, et « en toutes circonstances », importer et exporter par Gdansk toutes les marchandises « non prohibées par les lois polonaises ». Cette prescription vise surtout le matériel de guerre ; son adoption fut indispensable pour éviter le retour des difficultés que causait à la Pologne le mauvais vouloir des autorités de Gdansk (27). Depuis, on a, d'ailleurs, at-

(27) Au cours de la guerre polono-bolchéviste, Gdansk; qui n'était même pas encore constituée en Ville libre, proclama abusivement sa neutralité pour empêcher le déchargement des munitions

tribué à la Pologne un emplacement spécial (Westerplatte), réservé aux transports des munitions et d'autre matériel de guerre.

Le pavillon polonais jouit, dans le port de Gdansk, des mêmes droits que le pavillon de la Ville libre. La Pologne possède, en outre, des nombreux privilèges en ce qui concerne l'émigration, le louage des terrains et des entrepôts (priorité donnée aux nationaux polonais), etc.

Comme co-administrateur du port, la Pologne fait partie de son Conseil dans la même mesure que Gdansk (art. 19) ; elle administre les chemins de fer, possède son propre service des Postes, participe à la détermination des conditions de naturalisation des individus et des sociétés (art. 34) ; elle a le droit de saluer officiellement les navires étrangers et d'avoir son bureau d'enregistrement ; enfin, le drapeau du Conseil est composé des insignes de la Pologne et de Gdansk superposés, et la langue polonaise est officielle, dans les administrations soumises au Conseil, au même titre que l'allemand (28).

Nous avons vu que le Traité de Versailles laissait à la Pologne le soin d'améliorer et de développer le port. D'après la Convention, ce soin incombe au Conseil, qui l'assume et qui en est responsable.

3° *Conduite des affaires extérieures de la Ville libre.*

Cette question, d'une très grande portée politique, fait l'objet de l'alinéa 6 de l'article 104. Cet alinéa, on se le rappelle, confie à la Pologne la conduite des affaires ex-

destinées à la Pologne. La Conférence des Ambassadeurs l'a forcée à abandonner cette attitude inconcevable, mais la leçon fut instructive.

(28) Comparer FIRSTENBERG. Op. c., p. 50.

térieures de la Ville libre, ainsi que la protection de ses nationaux à l'étranger.

Nous étudierons l'application de ce principe relativement : aux conventions internationales, aux empruts, à la représetation diplomatique et consulaire.

En ce qui concerne la conclusion des conventions internationales, la Pologne seule en a l'initiative, les négocie, les signe et les ratifie ; elle doit seulemnt *consulter* la Ville libre avant de conclure une convention internationale (Convention, art. 6, al. 1), si cette convention la concerne. Le Gouvernement polonais enfreindrait la Convention s'il omettait de consulter la Ville libre, mais le traité conclu sans cette consultation serait néanmoins valable (29). D'ailleurs la Pologne, même après la consultation de la Ville libre, conserve le droit de négocier et d'introduire dans les conventions en question tous les changements qu'elle jugerait convenables, à cette seule condition qu'ils ne préjudicient pas aux intérêts de la ville. Il faut une mention expresse pour qu'une convention s'applique également à la Ville libre, mais celle-ci n'a pas à la ratifier (30) ; elle doit se borner à la promulguer comme nous le prouve le passage suivant de la lettre de M. J. Cambon au Secrétaire Général de la S. D. N. du 17 janvier 1921 : «... la Ville libre doit donner au Gouvernement polonais son avis en temps utile, concernant les traités qui l'intéressent. Une loi est nécessaire en ce sens qu'elle doit ordonner leur promulgation » (31).

(29) Ehrlich L. : « Gdansk », p. 69.
(30) D'après Firstenberg : *Le rapport du Vicomte Ishii* du 18 juin 1921.
(31) Zbior dokumentow : t. II, p. 3.

La Ville libre jouit, dans une certaine mesure, du droit d'initiative, car elle peut proposer à la Pologne le règlement de telle affaire dans un tel sens. La Pologne est libre, soit d'accéder à sa demande, soit de la rejeter, mais, dans ce dernier cas, elle doit notifier à la Ville les motifs du rejet et ses contre-propositions, s'il y a lieu.

Le Haut Commissaire est investi du droit de veto relativement aux accords internationaux, dans l'étendue où ils sont applicables à la Ville libre, toutes les fois que le Conseil de la S. D. N. les reconnaîtra incompatibles avec la Convention ou le Statut de la Ville (art. 6, al. 2). Le Haut Commissaire devra exercer son droit dans les trois mois, au plus tard, qui suivront la notification par le Gouvernement polonais du texte de l'accord en question (32) Le veto du Haut Commissaire n'a pas pour effet de suspendre l'accord, et, à plus forte raison, de le supprimer ; il fait seulement naître certaines obligations à la charge du Gouvernement polonais (33).

Gdansk prétendait que la Pologne n'est que son mandataire, dont le mandat peut être retiré à tout moment ; que la conduite des affaires extérieures de la Ville libre est un devoir de la Pologne et non pas son droit et que, par conséquent, le Gouvernement polonais doit suivre strictement les instructions du Sénat. Toutes ces prétentions furent éludées et on ne les retrouve pas dans la Convention, bien que Gdansk ait insisté pour leur insertion. D'autre part, la décision du Haut Commissaire du 17 décembre 1921 reconnaît que la Pologne a, non

(32) Résolution du Conseil en date du 21 juin 1921.
(33) Ehrlich. Op. c., p. 72-73.

seulement la conduite des affaires extérieures de la Ville, mais aussi leur direction effective (34).

Il nous reste une question particulière : celle des conférences internationales. Elle fut résolue de la façon suivante : les représentants de la Ville libre peuvent être parfois admis à participer aux conférences purement économiques, à titre d'experts. Ils font partie de la délégation polonaise et peuvent, sur l'autorisation du délégué de la Pologne, prendre la parole dans les questions concernant la ville de Gdansk. Si on accorde à celle-ci une voix distincte, ses représentants peuvent voter par l'entremise de la délégation polonaise (35).

Passons maintenant aux emprunts internationaux. Pour que la Ville libre puisse contracter ces emprunts, la consultation préalable de la Pologne est indispensable (art. 7). Cette obligation s'applique non seulement aux emprunts de la ville elle-même, mais aussi aux emprunts de ses organisations municipales (36). Si la Pologne oppose son veto, l'affaire est soumise au Haut Commissaire ; au cas où, pour quelque cause que ce fût, elle ne s'opposerait pas à un emprunt, le Haut Commissaire pourrait le faire s'il considérait que les conditions de cet emprunt sont en désaccord avec les clauses de la Convention ou le Statut de la Ville libre.

Etudions à son tour la question de la représentation diplomatique. Ici, Gdansk n'a non plus aucun droit propre.

(34) Décision du Haut Commissaire du 17 décembre 1921; comparer : FIRSTENBERG, op. c., p. 15.

(35) Décision du Haut Commissaire du 24 août et du 7 octobre 1923; Accord entre la Pologne et Gdansk du 27-30 janvier 1923; Comparer : FIRSTENBERG, op. c., p. 18.

(36) Décision du H. C. du 22 août 1922.

En ce qui concerne la représentation passive, les agents consulaires des Puissances étrangères résidant à Gdansk reçoivent l'exequatur du Président de la République polonaise, après la consultation de la Ville libre (art. 4).

Nous nous arrêterons un instant sur l'institution du Commissaire Général ou, comme l'appelle à tort, la Convention, du « représentant diplomatique » de la Pologne à Gdansk. Nous disons « à tort », car cette appellation n'est vraie que s'il s'agit des privilèges et immunités dont jouit le Commissaire Général; elle ne veut aucunement préjuger sur le caractère juridique des rapports entre la Pologne et la Ville libre. D'ailleurs, il ne peut pas y avoir d'analogie entre le « représentant diplomatique » de la Pologne à Gdansk et la représentation diplomatique normale ; pour le prouver, nous n'avons qu'à invoquer le mode de nomination du Commissaire Général. Il est nommé par le Gouvernement polonais, et sa nomination est simplemet notifiée au Sénat de la Ville, sans prendre son avis, ni lui demander son acquiescement. La question de l'exequatur ne se pose même pas, la Pologne seule ayant le droit de l'accorder.

Le Commissaire Général sert d'intermédiaire entre Gdansk et la Pologne et représente cette dernière dans la Ville libre. Il jouit du droit d'exterritorialité (art. premier). Toutes les administrations polonaises à Gdansk lui sont soumises; il vise les passeports des citoyens de la Ville libre allant à l'étranger, reçoit les visites des commandants des navires de guerre étrangers, contrôle l'enregistrement des navires par les bureaux de la ville, etc. Enfin, il sert d'intermédiaire entre le Gouvernement

polonais et le Haut Commisaire ou les consuls résidant à Gdansk (37).

La représentation active est entièrement aux mains de la Pologne, dont les agents assurent à l'étranger la protection des nationaux de la Ville libre dans les mêmes conditions que celles, où cette protection est assurée aux citoyens polonais; cependant, pour que les ressortissants de Gdansk puissent se prévaloir de cette protection, leurs passeports doivent être visés par le Commissaire Général. La Convention prévoit dans son article 3 la possibilité d'attacher à certains consulats polonais (dans les régions où les intérêts de Gdansk sont très importants) des fonctionnaires-citoyens de la Ville libre; ces fonctionnaires seraient soumis directement à l'autorité du consul. La Pologne supporte tous les frais du service diplomatique et consulaire; elle garde, en échange, le produit des droits perçus (art. 5).

Toute la correspondance, relative aux affaires extérieures de la Ville libre, doit être transmise par les soins du Gouvernement polonais. Ainsi, quand le président du Sénat de Gdansk essaya de s'adresser directement à la Conférence des Ambassadeurs, sans passer par Varsovie, M. J. Cambon, président de la Conférence, écrivit à sir Eric Drummond que « le Président du Sénat de la Ville libre n'a pas qualité, aux termes de l'article 104 du Traité de Versailles et de l'article 6 de la Convention du 9 novembre 1920, pour saisir directement la Conférence des Ambassadeurs » et il prie sir E. Drummond « de vouloir bien attirer son attention sur ce point » (38).

(37) Comparer : Firstenberg. Op. c., p. 24-25-26.

(38) Lettre du Président de la Conférence des Ambassadeurs M. J. Cambon à sir Eric Drummond du 24 janvier 1921; Zbior, p. 4, t. II.

Quel est le caractère des droits de la Pologne à Gdansk? On peut résumer le caractère de ces droits en trois propositions; ils sont : unilatéraux, immédiats et perpétuels.

Unilatéraux : La Pologne possède à Gdansk des droits étendus et n'assume en échange presque pas d'obligations correspondantes. On pourrait tout au plus citer la protection des citoyens de Gdansk à l'étranger et l'approvisionnement de la ville en produits alimentaires, en combustibles et matières premières (art. 57).

Immédiats : Les droits que la Pologne possède à Gdansk, elle les tient du Traité de Paix, de la volonté de toutes les Puissances signataires de ce Traité et non pas de conventions conclues avec la Ville libre. Le Traité n'impose aucunes obligations positives à la charge de la ville; il limite seulement la compétence des autorités locales en reconnaissant à la Pologne des droits que celle-ci devra mettre en jeu par ses propres moyens.

Perpétuels : Ces droits, considérés comme indispensables pour assurer à la Pologne son libre accès à la mer, sont en quelque sorte plus anciens que la Ville libre elle-même, sont perpétuels, constituent sa raison d'être comme nous le prouve le passage suivant de la réponse des Puissances alliées à la délégation allemande : « La ville de Dantzig recevra la constitution d'une ville libre; ses habitants seront autonomes... La Pologne obtiendra certains droits économiques à Dantzig; la ville même a été retranchée de l'Allemagne parce qu'il n'y avait pas d'autre moyen possible de fournir ce

« libre et sûr accès à la mer » que l'Allemagne avait promis de céder (39). »

3° *Caractère juridique de la ville libre de Gdansk*

Gdansk peut-elle être considérée comme un des « différents Etats » de la Convention de Barcelone ?

Incontestablement Gdansk n'est pas un Etat au sens dans lequel l'entendait la Convention de Barcelone et elle n'est même pas un Etat du tout, bien qu'elle eût soutenu le contraire.

Déjà le Vicomte Ishii, on se le rappelle, définissait, dans son rapport du 17 novembre 1920, la Ville libre comme « une communauté... qui devra avoir une existence propre régulière, en respectant intégralement... les stipulations du Traité de Versailles et les droits que ce Traité confère à la Pologne... » D'autre part, ayant, à propos de différend entre la Pologne et la Ville libre relatif à la conclusion des accords, à se prononcer sur la question de savoir si Gdansk est un Etat, M. Quinonès de Léon, dans son rapport du 13 mars 1925, sans formuler ouvertement son opinion, constata que « le Statut international de la Ville libre est défini par le Traité de Versilles » (40).

Or, « ...il résulte à la fois de l'esprit et du texte du Traité, dit M. Piccioni, qu'on n'a pas voulu faire de

(39) Zbior, t. I, p. 5.
(40) Zbior, p. 125.

Dantzig un Etat souverain ni le mettre sur le même pied que la Pologne (41) ».

Ceci résulte tout d'abord du texte, car, comme nous l'avons vu, le Traité de Versailles apporte de multiples et importantes restrictions de la compétence de la Ville libre qui n'a pas de représentation diplomatique, ne peut conclure de traités ni contracter d'emprunts internationaux, qui n'a pas le droit d'introduire des modifications dans sa constitution sans l'assentiment de la S. D. N. et dont les chemins de fer, le port, les douanes, etc. relèvent dans une mesure plus ou moins large de la Pologne.

Ces restrictions, si importantes fussent-elles, ne suffiraient cependant pas à démontrer que Gdansk n'est pas un Etat; on pourrait concevoir un Etat, qui, pour des raisons quelconques, aliénerait une partie de sa compétence. Voici quelques exemples : Le duché du Luxembourg transféra, avant la guerre, l'administration de ses chemins de fer à la Prusse; l'Islande et le duché de Lichtenstein confièrent la conduite de leurs affaires étrangères au Danemark et à la Suisse; par le traité du 17 juillet 1918, la Principauté de Monaco chargea la France de la défense de son territoire. Dans tous les cas cités, ces Etats aliénèrent une partie de leur compétence, mais ils conservèrent, en théorie du moins, le droit de rompre les liens qui les assujettissaient, s'ils venaient à considérer cette rupture conforme à leurs intérêts (42).

Gdansk se trouve dans une situation tout à fait différente. Le Traité de Versailles, qui constitue la base mê-

(41) Piccioni. Op. c., p. 96.
(42) Makowski. Op. c., p. 37.

me de son existence, lui fut imposé; elle n'avait pas à y consentir, tout comme elle n'avait pas la possibilité de s'y soustraire. Si le Traité a prescrit la conclusion d'une convention entre Gdansk et la Pologne, il eut néanmoins soin d'en fixer les termes à l'avance; Gdansk qui était *l'objet* de ces accords ne peut rien y modifier. Ces accords sont pour lui «*res inter alios acta* », et puisqu'ils la lient quand même, « cela constitue — dit M. Makowski — la preuve principale que la Ville libre de Gdansk n'a pas de souveraineté » (43). « Elle est liée, — dit-il encore autre part, — une fois pour toutes et irrévocablement par des limitations de la souveraineté qui lui ont été imposées malgré et contre sa volonté...; elle n'a donc pas de compétence, n'est pas un Etat souverain, donc elle n'est pas un Etat du tout ».

Si nous envisageons maintenant l'esprit du Traité, il est certain que, si les Puissances ne voulaient pas incorporer la ville de Gdansk à la Pologne, elles ne voulaient pas non plus en faire un Etat.

Pour nous en rendre bien compte, il est nécessaire de suivre les différentes phases par lesquelles notre question a passé en commençant par les négociations qui précédèrent la conclusion des traités de paix. Seulement il ne faut pas, au cours de nos développements, perdre de vue un point essentiel, qui est la cause initiale de la création de la Ville libre: Si Gdansk a été retranchée de l'Allemagne, ce fut *uniquement* pour fournir à la Pologne le « libre et sûr accès à la mer », proclamé par le 13e point de Wilson.

(43) Makowski. Op. c., p. 11.
(44) Idem, p. 37.

Dans leur « réponse », à laquelle nous avons déjà à plusieurs reprises fait allusion, les Puissances alliées faisaient remarquer à l'Allemagne que « la Pologne demande, et demande à juste titre, que la direction et le développement du port qui est son seul débouché sur la mer, soient entre ses mains, et que les communications entre ce port et la Pologne ne soient soumises à aucune autorité étrangère » (45). On peut donc supposer que les Puissances n'enlevaient pas la ville de Gdansk et les territoires adjacents à une « autorité étrangère », pour les transmettre à une autre « autorité étrangère », celle de la Ville libre qui allait être constituée. Les Puissances se sont d'ailleurs prononcées explicitement, dans la même « réponse », sur le caractère qu'elles entendaient donner à la future Ville libre. Après avoir affirmé que les habitants de Gdansk resteront autonomes, elles constatent que « ...la solution proposée pour Dantzig a été élaborée avec le soin le plus scrupuleux et consacrera le caractère que la ville de Dantzig a eu durant des siècles jusqu'au jour où, par la force et contrairement à la volonté de ses habitants, elle a été annexée à l'Etat prussien; mais Dantzig se trouvait unie à la Pologne, auprès de laquelle elle a joui durant des siècles d'une large indépendance locale, et d'une grande prospérité commerciale. Elle va se trouver désormais placée de nouveau dans une position semblable à celle qu'elle a occupée pendant tant de siècles... » Or, nous savons que Gdansk, comme le fait d'ailleurs très justement remarquer la « réponse », ne

(45), Zbior, p. 8, t. I.

fut aucunement indépendante, bien que la Pologne lui octroyât une large autonomie; tout au contraire, elle faisait partie intégrante du Royaume. Il est clair que, si les négociateurs des traités voulaient placer Gdansk « de nouveau dans une position semblable à celle qu'elle a occupée pendant tant de siècles », leur pensée n'était pas de l'ériger en un Etat souverain. Cette opinion est encore confirmée par des faits ultérieurs, datant des négociations de la Convention entre la Pologne et la Ville libre, prévue par l'article 104 du Traité de Paix.

Gdansk essayait de se faire reconnaître, par un moyen détourné, comme Etat souverain; dans le projet de la Convention, élaboré au mois de septembre 1920 par les représentants de la population allemande de la ville, on pouvait relever un article premier, ainsi conçu : « Die freie Stadt Danzig ist ein souveräner Staat, der unter dem Schutze des Völkerbundes steht ». Cet article ne fut même pas discuté et, ni dans le projet du 16 octobre, ni dans le texte définitif de la Convention du 9 novembre, on n'en retrouve pas de trace. D'autre part, l'expression « Etat » se retrouvait constamment dans les articles suivants; elle fut partout remplacée par celle de « Ville libre ». Le projet prétendait, en outre, dans son article 9, que Gdansk possède le droit de représentation passive et active; or, nous savons ce qu'il en est; l'article 4 conférait à la ville la propriété exclusive des chemins de fer — c'est exactement le contraire qui fut admis dans le texte définitif.

En comparant ainsi ce que Gdansk a demandé avec ce qu'on lui a refusé, il est facile de dégager l'opinion des signataires du Traité sur la question. La conclu-

sion s'impose : on n'a pas voulu faire et *on n'a pas fait de Gdansk un Etat* (46) et, pour nous, la conséquence immédiate est qu'elle ne peut entrer en ligne de compte pour l'application de la Convention de Barcelone à la Vistule.

Mais, même si nous admettions un instant que Gdansk est un Etat, non évidemment un Etat souverain, comme le soutiennent certaines gens de Gdansk, mais bien au contraire, perpétuellement limité au profit de la Pologne, en ce qui concerne les rapports internationaux, les communications et les douanes, notre conclusion serait exactement la même. Sous tous ces rapports, Gdansk et la Pologne ne font qu'un et il n'y a que ces rapports qui intéressent la Convention de Barcelone.

Toujours dans la même hypothèse, il y a un article de la Convention sur les voies navigables qui, appliqué à Gdansk, suffirait à lui seul pour écarter de la Vistule le régime de Barcelone. Il s'agit de l'article 23 relatif aux enclaves (47).

Gdansk, avec ses 25 kilomètres du cours de la Vistule, 1884,4 kilomètres carrés de superficie et 350.000 habitants, constitue évidemment, en face de la Pologne, qui en compte respectivement: 1043 km. de la Vistule, 386.273 km. carrés de superficie et 30 millions d'habitants, une enclave et ne saurait par conséquent

(46) La majorité d'auteurs se prononce dans le même sens, notamment : Ehrich, Piccioni, Makowski, Schuking et Wehberg, Winiarski; M. Cybichowski dit également que Gdansk « n'est pas un Etat indépendant, elle est une « ville libre », une communauté (zrzeszenie) politique qui ressemble (zblizone) à un Etat.

(47) Voir supra, p. 104.

faire considérer la Vistule comme d'intérêt international.

Nous sommes arrivé à dire que Gdansk n'est pas un Etat; c'est la solution négative. La question de savoir quel est son Statut international ou la solution positive, dépasse de beaucoup le cadre de cette étude. Nous exposerons cependant d'une façon très succincte, sans la discuter, une théorie, celle de M. Makowski, qui, déniant à la Ville libre la qualité du sujet de droit international, reconnaît la Pologne comme son souverain.

M. Makowski considère que les limitations de la souveraineté qui ont été imposées à Gdansk irrévocablement, malgré et contre sa volonté, « l'ont privée de la personnalité juridique internationale » (48). Par ailleurs, à propos de la représentation diplomatique, M. Makowski dit que « la Pologne ne représente pas Gdansk, car cette dernière n'est pas un sujet de droit international »; il n'y a pas, poursuit-il, deux sujets Gdansk et la Pologne, mais seulement la Pologne, dont les actes internationaux réagissent, si ceci est dit explicitement, sur Gdansk, et il en est tout autrement pour le protectorat où il n'y a pas de jonction (zlania sie) de deux sujets actif et passif (49).

La Pologne est seule responsable de ce qui se passe sur le territoire de la Ville libre ; Gdansk n'a pas le droit d'avoir de rapports internationaux quelconques, parce qu'elle n'existe pas pour les Etats étrangers; ain-

(48) Makowski. Op. c., p. 37.
(49) Makowski. Op. c., p. 24.

si, s'étant adressée directement à la Conférence des Ambassadeurs, elle n'a pas reçu de réponse (50).

Quel sera alors l'Etat qui aura la souveraineté sur le territoire de la Ville libre?

1° L'Allemagne ? elle renonça à sa souveraineté sur Gdansk en faveur des Principales Puissances, dans l'article 100 du Traité de Versailles;

2° Les Principales Puissances l'aliénèrent en constituant la Ville libre par la décision de la Conférence des Ambassadeurs, du 27 octobre 1920;

3° La Société des Nations n'étant pas un Etat, ne peut être titulaire des droits souverains.

Reste la Pologne; c'est elle qui exerce *jure suo* et non pas par délégation la puissance sur la Ville libre en ce qui concerne les rapports internationaux; la co-existence d'une autre puissance suprême est impossible. « Il faut donc conclure que la souveraineté de l'Etat Polonais s'étend aussi sur le territoire de la Ville libre de Gdansk » (51). A l'appui de sa thèse, M. Makowski invoque deux opinions:

Primo: l'évidence de cette conclusion était telle, dit-il, que même la délégation allemande, dans ses remarques du 29 mai 1919, sur les conditions de paix, la reconnut en disant : « Il nous est demandé de renoncer... à Gdansk, ville essentiellement allemande, ancienne ville hanzéatique que nous devons consentir à laisser transformer en un Etat libre sous la souveraineté de la Pologne ». Comme cette partie des « remarques » n'eut aucune influence, et les articles concernant la ville de

(50) Voir supra, p. 141.
(51) Makowski, p. 41.

Gdansk ne furent pas modifiés, « nous avons le droit de dire, que même le Gouvernement allemand est d'avis, que la Ville libre de Gdansk se trouve sous la souveraineté de la Pologne » (52).

Secundo: même les auteurs allemands, « qu'il est difficile de soupçonner d'être indulgents pour la thèse polonaise », sont obligés de reconnaître que Gdansk n'est pas un Etat souverain. En effet, les professeurs Walter Schüking et Hans Wehberg écrivent: « Les relations juridiques de Gdansk sont ordonnées d'une façon très compliquée par le Traité de paix. Il est certain d'abord que Gdansk n'est, ni une partie de territoire polonais, ni n'a reçu le caractère d'un Etat souverain... on peut signaler la Pologne comme le souverain de Gdansk »; et plus loin, « l'ancien adage: *protectio non insolvit subjectionem* n'est certainement pas applicable à Gdansk, à cause de sa dépendance évidente de la Pologne ». Autre part encore, ils constatent que « la République de Gdansk (l'Etat libre-Freistaat) est entrée en vie seulement avec des droits de souveraineté intérieure » (53).

(52) Makowski, Op. c., p. 41.

(53) Walter Schuking et Hans Wehberg. *Die Satzung des Völkerbundes*, Berlin, 1921. Voici le texte allemand : « Die Rechtsverhältnisse von Dantzig sind durch den Friedensvertrag in komplizierter Weise geordnet. Sicher ist zunächst, dass Danzig weder ein Teil des polnischen Gebietes ist, noch den charakter eines souveränen Staatswesens gewonnen hat... man Polen, als den Souzären von Danzig bezeichnen kann. » « Der alte Satz : protectio non insolvit subjectionem, ist freilich auf Danzig nicht anwendbar wegen seiner offenkundigen Abhängigkeit von Polen. » (p. 70) « ...der Freistaat Dantzig nur mit inneren Hoheitsrechten in das Leben getreten ist » (p. 109). Makowski, p. 38.

§ III. — Conseil du port

Nous avons vu que le 3e alinéa de l'article 104 du Traité de Versailles assurait à la Pologne, d'une façon catégorique, « le contrôle et l'administration de la Vistule ».

D'autre part, l'article donnait à la Pologne le libre usage et le service, ainsi que le droit de développer et d'améliorer les voies d'eau, bassins, quais et autres ouvrages dans le port de Gdansk, sans résoudre la question de leur administration qui devait être réglée par une convention à conclure entre Gdansk et la Pologne.

Déjà au mois de janvier 1920, la délégation polonaise déposa un projet de convention; ses articles 39 et 40 assuraient l'administration et l'exécution de travaux dans le port par les organes polonais. Pendant plusieurs mois, un silence se fit sur cette question.

Mais, pendant ce temps, « il ne fait pas de doute, dit M. Winiarski, que la Grande-Bretagne cherchât à rompre les liens qui, d'après le Traité de Versailles, unissaient la Pologne et la Ville libre » (54). Le 7 mai 1920, la Conférence des Ambassadeurs adoptait une résolution dans laquelle elle « attire l'attention des deux parties sur l'utilité qu'il pourrait y avoir à constituer un Conseil administratif, comprenant les représentants de la Pologne, de la Ville libre et de la S. D. N. et auquel seraient attribués toutes les voies d'eau, docks, bassins, quais », etc. dans le port (55). Cette résolution se présen-

(54) Winiarski. Op. c., p. 170.
(55) Zbior, t. I, p. 55.

tait encore comme une simple recommandation, mais on saisit la première occasion venue pour la transformer en une obligation positive.

La Pologne était alors en guerre contre les Soviets ; elle envoya à Spa, où se tenait une Conférence, son représentant, M. W. Grabski, pour demander des renforts. Les Puissances choisirent ce moment pour exiger que la Pologne acceptât la décision du Conseil Suprême du 11 juillet 1920, prévoyant la création à Gdansk d'un conseil du port auquel serait confiée, non seulement l'administration du port, mais même l'administration des communications (Harbour and Communications), mesure qui fut en contradiction flagrante avec l'article 104, alinéa 3 du Traité. Le Gouvernement polonais fut forcé à céder; en échange, on lui promit des renforts militaires et une intervention diplomatique. Après la défaite bolcheviste, le Gouvernement polonais fit savoir qu'il considérerait l'accord de Spa comme résolu, étant donné que les Puissances alliées qui promirent de venir en aide à la Pologne ne tinrent pas, à l'exception de la France, leurs promesses qui furent la base même de l'accord. Néanmoins, le 2e projet polonais du 22 septembre prévoyait, à côté de la Direction polonaise du port, un conseil consultatif, composé par moitié de représentants de la Pologne et de Gdansk. En même temps, la délégation de la Ville libre présentait son projet. S'inspirant de ces deux projets, la Conférence des Ambassadeurs en élabora un troisième qui, après quelques semaines de négociations et quelques légères retouches, devint le texte définitif, le 9 novembre 1920;

il porte cette date, bien que la délégation polonaise n'eût apposé sa signature qu'à la fin de novembre.

L'article 19 de la Convention du 9 novembre crée « le Conseil du Port et des Voies d'Eau » de Gdansk, à base paritaire; son président est désigné d'accord par la Pologne et Gdansk et, à défaut, il est nommé par le Conseil de la S. D. N., parmi les nationaux suisses.

Cette innovation est nettement contraire à la lettre et à l'esprit du traité de Versailles qui ne prévoyait rien de pareil; d'autre part, on se le rappelle, la « réponse » des Puissances alliées à l'Allemagne, qui est le commentaire authentique du Traité, disait que : « La Pologne demande, et demande à juste titre, que la direction et le développement du port qui est son seul débouché sur la mer, soient entre ses mains... » En conséquence, l'article 104 assurait à la Pologne, non seulement le libre usage du port, mais aussi le droit de le développer et de l'améliorer, droit qui devient illusoire si son administration lui est enlevée.

Laissant de côté la valeur juridique de cette décision de la Convention, nous constaterons simplement que, d'après son article 20, alinéa 1, le Conseil administre le port, les voies d'eau et les chemins de fer desservant principalemnt le port.

Comment fut résolue la question de la Vistule?

Il faut tout d'abord décrire sa situation géographique sur le territoire de la Ville libre. Entrant en territoire de Gdansk sur son point sud le plus avancé, la Vistule le traverse en ligne droite pour se diviser, à quelques kilomètres de la mer, en trois bras. Le bras principal, appelé la Vistule vive, continue sa course

au nord pour se jeter dans la Baltique près de Schiewenhorst. Le bras gauche, la Leniwka ou la Vistule morte, s'allonge sur une trentaine de kilomètres avant de gagner la mer. C'est à son extrémité ouest qu'est située la ville de Gdansk. Le bras droit, la Motlawa, se jette dans le Haff.

Le Traité de Versailles distinguait soigneusement la Vistule vive des autres voies d'eau, et l'alinéa 3 de son article 104, en assurant à la Pologne le contrôle et l'administration du fleuve, visait précisément la Vistule vive. Et si l'article 20, al. 2 de la Convention parle des voies d'eau soumises au Conseil, il vise la Nogat, la Motlawa et Leniwka, mais non pas la Vistule vive, car la Convention, maintenant la distinction du Traité, s'occupe séparément de celle-ci en décidant que « ... le Conseil s'entendra avec le Gouvernement polonais pour mettre autant que possible en harmonie le régime de la partie de la Vistule placée sous son administration et le régime de la Vistule polonaise », c'est-à-dire de la Vistule dont la Pologne avait l'administration et le contrôle en vertu du Traité.

Cette disposition, laissant la Vistule à la Pologne, est conforme à l'article 104, et nous n'aurions plus rien à ajouter, s'il n'y avait pas une contradiction entre le texte français et le texte anglais. Ce dernier dit, en effet, que le Conseil s'entendra avec le Gouvernement polonais pour mettre en harmonie « the regime of the part of the Vistula placed under its administration and the regime of the Vistula in Poland». « Le régime de la Vistule en Pologne », c'est-à-dire que le texte anglais soustrayait purement et simplement à l'administration

polonaise la partie de la Vistule située sur le territoire de Gdansk, disposition constituant non plus une interprétation, mais une modification du Traité de paix.

Lequel des deux textes contradictoires doit prévaloir ? C'est incontestablement le texte français, pour deux raisons :

1° Le premier élaboré était le texte français et toute la discussion se déroulait sur lui ; au dernier moment seulement, on fit sa traduction anglaise ; 2° La Convention devant intervenir « entre le Gouvernement polonais et ladite Ville libre en vue :... 3° d'assurer à la Pologne le contrôle et l'administration de la Vistule dans les limites de la Ville libre », ne *pouvait* pas modifier et intervertir à son gré le but que lui avait ainsi clairement et péremptoirement assigné le Traité. Elle devait assurer à la Pologne le contrôle et l'administration de la Vistule et non pas l'en priver.

Donc, le texte anglais étant une traduction inexacte du texte français, et se trouvant être en contradiction avec le Traité, la solution préconisée dans la rédaction française doit l'emporter.

Telle fut la pensée du Gouvernement polonais quand, au début de l'année 1921, il demanda qu'on lui transmît l'administration de la Vistule vive. Gdansk s'y opposa et l'affaire fut soumise au Conseil du port qui se prononça, le 29 juillet, par voix de son président, en faveur de sa compétence pour l'administration de la Vistule vive. Décision évidemment abusive, car si la Convention ne pouvait et n'a pas formellement changé les dispositions du Traité, encore moins pouvait le faire le Conseil du port.

La Pologne ayant formé un recours, le Haut Commissaire Haking confirma, le 1er septembre, la décision du Conseil, lui laissant l'administration de la totalité du cours de la Vistule dans les limites de la Ville libre (56). La Pologne en appela au Conseil de la S. D. N. L'affaire vint, le 12 janvier 1922, devant le Conseil qui, sur le rapport du vicomte Ishii, adopta une résolution invitant la Pologne et la Ville libre à engager des négociations en vue d'arriver à une solution amiable.

Le 13 janvier, la délégation polonaise présenta un projet d'arrangement qui reçut l'approbation du Haut Commissaire; ce projet prévoyait la désignation par la Ville libre d'un délégué à la Direction de la Vistule; ce délégué aurait le droit d'exposer ses observations, de présenter des propositions et, le cas échéant, de s'opposer aux décisions lésant les intérêts de la Ville libre; dans ce dernier cas, la voix décisive serait laissée au Haut Commissaire. Le Conseil du port, qui aurait également un délégué, devrait s'entendre avec le Gouvernement polonais pour mettre « en harmonie » le régime de la Vistule morte et de la Vistule fluviale (vive).

Le représentant de Gdansk n'ayant pas accepté le projet, le Conseil renvoya l'affaire à une session ultérieure. Les négociations traînèrent en longueur. Pour permettre la conclusion de l'accord mettant « en harmonie » le régime des deux parties de la Vistule, le Conseil confirma, le 1er septembre 1922, la décision du Haut Commissaire, décidant néanmoins que les négociations devront se poursuivre. Exactement un an plus

(56) Zbior. t. II, p. 56.

tard, le rapporteur du Conseil, M. Quinones de Léon, constatait (57) que le Président du Conseil du Port avait présenté un autre projet de règlement du différend; le Gouvernement polonais se rallia, en principe, au projet, tandis que la Ville libre refusa de l'accepter; en conséquence les pourparlers devaient continuer; en tous cas, ils n'ont donné jusqu'à présent aucun résultat.

Quelle que soit la fin de ce différend, la solution admise ne présentera aucun intérêt juridique au point de vue du régime de la Vistule.

L'intention des Principales Puissances était de laisser la *souveraineté de toute la Vistule* à la Pologne et si, contrairement à l'avis de la Commisison de frontières, on n'a pas incorporé la ville de Gdansk à la Pologne, on a cependant introduit la clause assurant à cette dernière la souveraineté sur le fleuve. Nous pouvons encore invoquer un puissant argument *a contrario :* nous savons que le Traité de paix attribua à la Pologne une bande de territoire le long de la frontière de la Prusse orientale, afin de laisser à la première « le plein et entier contrôle du fleuve » (58). L'intention du Traité est claire et nette: assurer à la Pologne le plein et entir contrôle du fleuve: il est certainement très peu probable qu'il ait voulu se contredire lui-même quelques articles plus loin en reprenant à la Pologne ce plein et entier contrôle du fleuve sur le territoire de Gdansk.

La Vistule appartient donc en entier à la Pologne; même si l'administration de son embouchure est con-

(57) Rapport de M. Quinones de Léon, du 1er septembre 1923. Zbior, t. II, p. 250.
(58) Article 97 du T. de V.

fiée, pour quelque cause que ce soit, à un corps mixte, composé des représentants de la Pologne et de la Ville libre, ce fait ne pourra pas avoir de répercussion sur le régime juridique du fleuve. Au surplus, le Conseil du port ne saurait en aucun cas être considéré comme une Commission internationale au sens de la Convention de Barcelone (59). D'autre part, il fut créé avant tout pour administrer et exploiter le port; l'administration de la Vistule ne lui fut confiée que d'une façon subsidiaire et, comme nous l'avons vu, provisionnelle (60).

***

Au début de ce chapitre, nous avons dit qu'il faut considérer la Vistule comme un fleuve national polonais; l'étude que nous avons faite a confirmé ce que nous avons avancé. Repassons encore les principaux points:

1° La Prusse Orientale et la Nogat sont tout à fait étrangers à la Vistule;

2° Nous avons démontré que Gdansk n'est pas un Etat et ne peut, en conséquence, jouer aucun rôle pour la détermination du régime de la Vistule;

3° Le Conseil du port n'est pas une Commission fluviale internationale, mais un simple organe administratif mixte, chargé d'exploiter le port de Gdansk;

(59) Nous devons remarquer que le fait de désignation par la S. D. N. d'un Président du Conseil du port de nationalité suisse n'autorise pas à dire qu'il y a un représentant d'un Etat non riverain au Conseil, car cette désignation est éventuelle et la Pologne d'accord avec Gdansk pourraient nommer, aux termes de l'article 19 de la Convention, un président de nationalité polonaise ou de Gdansk par exemple.

(60) Comparer : Winiarski. Op. c., p. 177. Firstenberg. Op. c., p. 92.

Toutes ce raisons démontrent, nous le répétons, que la Vistule est, d'après la définition de la Convention de Barcelone, un fleuve national, tout comme le Bug et la Narew ; que, par conséquent, elle doit être soustraite à l'application du Statut des voies d'eau d'intérêt international et le régime de sa navigation doit être déterminé par des conventions particulières entre la Pologne et les Etats intéressés.

CHAPITRE IV

Situation actuelle du Niemen

En vertu de l'article 338 du Traité de Versailles, le régime de la Convention de Barcelone devait être appliqué au Niemen, comme régime définitif. D'autre part la Lithuanie, qui n'avait pas signé le Traité de Versailles, s'était, à plusieurs reprises, engagée à appliquer à ce fleuve, en ce qui la concerne, aussi bien les stipulations du Traité de Versailles que celles de la Convention de Barcelone. Elle s'y était engagée tout d'abord par sa déclaration unilatérale déposée à la Conférence de Barcelone, ensuite par les actes internationaux suivants : acte de sa reconnaissance par les Puissances, du 20 décembre 1922, décision de la Conférence des Ambassadeurs, du 16 février 1923, relative au transfert de la souveraineté sur Memel, convention passée avec les Principales Puissances, le 8 mai 1924 (1).

(1) On pourrait encore citer la résolution du Conseil de la S. D.N. du 10 décembre 1927, relative au rétablissement des communications entre la Pologne et la Lithuanie qui, tendant à obliger

Donc, en vertu de tous ces actes, le Niemen est *juridiquement* soumis au Statut des voies navigables d'intérêt international et, par conséquent, ouvert à la navigation libre de tous les signataires de la Convention. Ceci est le droit, mais il faut constater que, en violation du droit, ce fleuve est complètement fermé. Il existe, en effet, en plein vingtième siècle, au centre de l'Europe, une nouvelle muraille de Chine que le Gouvernement lithuanien a élevé tout le long de la frontière polonaise. Cette muraille invisible, mais infranchissable, rend impossibles, depuis bientôt dix ans, toutes relations entre deux peuples qui, bien qu'étant voisins, se trouvent plus éloignés que s'ils habitaient des continents différents.

L'existence, à l'heure actuelle, d'un pareil état de choses, paraît à première vue invraisemblable. Notre esprit ne se représente plus de situation aussi paradoxale et il ne se trouve pas de raisons qui puissent la justifier. Il faut le dire, il n'en existe pas de valables, il n'y a qu'une chimère et un prétexte: la Lithuanie veut conquérir Wilno, sa capitale (2) utopique et, pour réaliser ce dessein, elle se considère comme étant en « état de guerre » avec la Pologne.

S'il ne s'agissait là que de vœux formulés par les quelques rêveurs de Kowno, le mal ne serait pas grave, mais la situation est devenue sérieuse du jour où le Gouvernement lithuanien a fait sienne cette politique et l'a poursuivie inlassablement et avec une obstination qui

cette dernière à rétablir les relations normales avec la Pologne, essayait indirectement de l'amener à respecter ses engagements concernant le Niemen.

(2) Voir la constitution lithuanienne du mois de mai 1928.

aurait pu, en d'autres circonstances, lui attirer l'admiration universelle.

Mais cette obstination n'oppose-t-elle pas l'un à l'autre deux peuples frères; deux peuples qui, pendant plus de cinq cents ans, ont vécu une existence commune jusqu'à se fondre en un seul, si bien qu'un des plus grands Patriotes Polonais, le Martyr et Chantre vénéré de la Pologne, Adam Mickiewicz, put s'écrier: « Lithuanie, ô ma Patrie! » Sans doute, la lutte entre les deux nations n'est encore que latente; elle risque néanmoins de se déclarer un jour sans merci (3).

Cette politique a trouvé son meilleur interprète dans la personne de M. Waldemaras, dictateur lithuanien, qui, pour se maintenir au pouvoir, n'hésite pas à assumer des plus lourdes responsabilités. Tout le monde connaît les épisodes du prétendu « litige polono-lithuanien » qui se déroulèrent au cours des deux dernières années devant le Conseil de la S. D. N., également les bravades et les intempérances de langage dudit M. Waldemaras, ainsi que son mauvais vouloir. Il est à déplorer que le Conseil, toujours hésitant et indécis, se conten-

(3) Déjà, en 1923, M. Skirmunt signalait le danger de cette attitude en disant : « On sait peut-être trop en Lithuanie que le Gouvernement polonais et que la nation polonaise sont animés des sentiments les plus pacifiques à l'égard du peuple lithuanien et qu'ils entendent demeurer, dans l'avenir, sur le terrain de la paix et des accords. Mais, il y a des situations qui sont plus fortes que les hommes et une situation si contraire à la nature peut amener quelque jour le Gouvernement polonais à prendre au sérieux l'assertion du Gouvernement lithuanien qu'il est en état de guerre avec la Pologne. Ceci à titre de simple indication et comme exemple de ce que peut réserver l'avenir, si l'on n'y prend garde. » (Exposé de M. Skirmunt à la 10e séance du Conseil de la S. D. N., tenue à Paris, le 17 décembre 1923. *Question de Memel*, pp. 40-41.)

tant des demi-mesures, n'ait pu, au risque de voir son prestige gravement compromis, trouver un moyen de ramener à une compréhension plus exacte des choses le turbulent diplomate.

Au mois de décembre 1927, M. Waldemaras, pressé par la question directe du Maréchal Pilsudski: « Est-ce la paix ou la guerre », s'est vu obligé de répondre : « C'est la paix » et de s'engager à entreprendre des négociations en vue de rétablissement des relations entre la Pologne et la Lithuanie. Mais le Conseil eut grand tort de ne pas débouter franchement le Gouvernement lithuanien au sujet de la question de Wilno, déjà réglée par la décision de la Conférence des Ambassadeurs, décision approuvée par la S. D. N. elle-même, au lieu de la passer sous silence, de la « laisser ouverte », ainsi que le prétendit M. Waldemaras.

Les résultats ne se firent pas attendre; en dépit de son affirmation « c'est la paix », M. Waldemaras fit voter quelques mois plus tard, à la fin de mai 1928, une constitution qui proclamait Wilno capitale de la Lithuanie — fait significatif, un des innombrables défis lancés à la Pologne et à tous les Etats de la S. D. N.

Les négociations engagées à Kœnigsberg, en vertu de la résolution du Conseil de décembre 1927, n'ont abouti à rien, malgré la meilleure volonté démontrée de la Pologne, comme cela était à prévoir; les incursions des « szaulis » (sorte de « comitadjis » lithuaniens) en territoire polonais continuent, et il n'y a toujours aucune communication possible entre les deux pays. La Pologne, ainsi que la S. D. N. ont fait preuve d'une patience et d'une bonne volonté inépuisables, mais si l'état de

choses actuel continuait et si les guerriers de Kowno persistaient à brandir leurs armes, elles pourraient être forcées d'éteindre un foyer d'incendie menaçant la paix universelle.

Comme le Niemen traverse la Pologne et la Lithuanie, il se trouve, du fait de cette dernière, fermé d'une façon absolue. Aussi bien la Pologne que les autres Puissances ont tenté, à plusieurs reprises, de remédier à cet état de choses et d'obliger la Lithuanie à la réouverture du fleuve.

Bien que ces efforts n'aient abouti à aucun résultat positif, nous les rapporterons brièvement à titre documentaire.

Nous dirons tout d'abord quelques mots sur l'origine du conflit polono-lithuanien, ensuite nous nous occuperons des tentatives faites en vue du rétablissement du trafic sur le Niemen lors du règlement de la question de Memel, enfin nous retracerons dans leurs grandes lignes les tentatives d'arrangement faites par la S. D. N. et la Pologne au cours de ces dernières années.

Origine du conflit

Il nous est impossible de développer l'histoire des rapports polono-lithuaniens, des efforts suivis de la Russie et de l'Allemagne pour réveiller le jeune nationalisme lithuanien et l'opposer à la Pologne, enfin l'histoire de la ville de Wilno, réclamée à la fois par la Lithuanie et par la Pologne. Le fait est qu'à la fin de la guerre un État lithuanien fut constitué par l'Allemagne. Ce nouvel Etat, au lieu d'observer strictement sa

neutralité, favorisa au cours de la guerre polono-bolcheviste, l'avance des troupes russes; bien plus: à plusieurs reprises, les troupes lihuaniennes elles-mêmes commirent des actes d'hostilité envers la Pologne. En juillet 1920, les troupes polonaises se sont repliées et Wilno et les régions voisines tombèrent entre les mains des bolchevicks. Ceux-ci devaient, aux termes d'une convention conclue le 12 juillet avec la Lithuanie, lui abandonner ces territoires en trois étapes: la première zone devait être évacuée le 12 août, la deuxième (Wilno) le 1er septembre et la dernière, aussitôt que les circonstances stratégiques le permettraient.

Le 7 octobre 1920, sous les auspices du Conseil de la S. D. N., la Pologne et la Lithuanie signèrent à Souwabki un accord, un « modus vivendi » provisoire fixant une ligne de démarcation. Bien que Wilno se trouvât momentanément englobée dans le territoire lithuanien, l'accord spécifiait nettement qu'il ne devait en rien préjuger le règlement définitif de son statut. D'après la proposition polonaise, les négociations officielles devaient être entamées le 13 octobre, à Orany.

Cependant, parvenaient les nouvelles des représailles exercées par les Lithuaniens à Wilno. Ayant appris que cette ville était laissée, par les accords de Souwalki, entre les mains des Lithuaniens, le général Zeligowski, après avoir donné sa démission au Gouvernement polonais, l'occupa le 9 octobre, à la tête des détachements lithuano-blanc-ruthènes, originaires de la province de Wilno. Le Gouvernement polonais désavoua cette « équipée » dont la spontanéité fut démontrée. Le général Zeligowski constitua le Gouvernement de la « Li-

lhuanie centrale » et fit procéder à l'élection d'une diète (4) qui vota, le 20 février 1922, le rattachement de Wilno et de son territoire à la Pologne (5). Nous ne nous attarderons pas ici à démontrer que Wilno est une ville polonaise, ce qui a déjà été assez prouvé, par sa population, son caractère, ses sentiments et ses aspirations (6). Elle n'a de lithuanien que le souvenir lointain de l'époque où le Grand Duc Gedymin fit bâtir sa capitale sur le lieu même où il entrevit en songe un loup portant une armure en fer. D'ailleurs, ce sont principalement ces droits historiques qu'invoque la Lithuanie pour revendiquer la ville.

La fin du litige est bien connue; la Conférence des Ambassadeurs, saisie de l'affaire par la Lithuanie, fut obligée de reconnaître les droits de la Pologne et, par sa décision du 14 mars 1923, lui attribua la ville et le territoire de Wilno. Cette décision, inattaquable en Droit, dit M. Scelle, est également conforme à l'équité; sa valeur ne peut faire aucun doute (6 bis). Elle fut confirmée par le Conseil de la S. D. N., le 21 avril de la même année.

Ainsi l'affaire se trouva définitivement réglée, et on doit seulement regretter que les Puissances n'aient pas

(4) La Lithuanie s'est toujours refusée à recourir à une consultation populaire proposée par la S. D. N. Consulter sur cette question l'article de M. G. Bienaimé dans *La Pologne*, 1922, t. I, p. 109.

(5) La sincérité des élections ne paraît faire aucun doute. Pour l'étude approfondie de la question de Wilno, voir l'article très documenté de M. Scelle intitulé : « La situation Juridique de Vilna et de son territoire »; il est publié dans la *Revue générale de Droit international public*, l'année 1928.

(6) Consulter l'article du général du Moriez : « La destinée de Wilno », dans *La Pologne*, 1922, t. I, pp. 412 et suivantes.

(6 *bis*) G. Scelle. Op. cité.

su faire respecter leur décision par la Lithuanie et qu'elles aient laissé celle-ci abuser outre mesure de son impunité.

Règlement de la Question de Memel

Dans l'article 99 du Traité de Versailles, l'Allemagne renonça, en faveur des Principales Puissances alliées, à tous les droits et titres qu'elle possédait sur la ville de Memel et les territoires avoisinants; elle s'engagea en outre à reconnaître les dispositions que les Puissances prendraient relativement à ces territoires, notamment, ajoute l'article, en ce qui concerne la nationalité de ses habitants.

L'arrière-pays du port de Memel, ainsi constitué en Territoire sous la souveraineté des Principales Puissances, est de 200.000 kilomètres carrés, dont 150.000 polonais et 50.000 seulement lithuaniens. Le bois est l'article le plus important de son trafic, et la Pologne est destinée à devenir son principal client, car le bois polonais pourrait atteindre jusqu'à 79 % du trafic global.

En conséquence, le 6 avril 1922, fut conclu un arrangement concernant « le règlement provisoire des rapports commerciaux et de navigation entre la Pologne et le territoire de Memel » (7). Cet arrangement assurait aux deux parties la liberté du transit sans aucun droit

(7) Copie dactylographiée du Ministère des Affaires Etrangères polonais.

ni taxe, ainsi que l'égalité parfaite, sous tous les rapports, du traitement de leurs pavillons respectifs pour ce qui est du flottage, de la navigation, de l'utilisation des chemins de halage, du droit d'atterrissage et de stationnement sur le parcours du Niemen, ainsi que sur le parcours de tous les fleuves et canaux navigables dans les deux pays. Cet arrangement aurait donc été à même d'assurer, aussi bien à la Pologne l'utilisation du débouché naturel de ses régions est-nord, que de contribuer au développement du port de Memel, si la Lithuanie n'eût pas entravé sa mise à exécution. N'ayant pas signé le Traité de Versailles, elle tira profit de cette circonstance pour fermer le Niemen même au transit polonais. La Pologne fut obligée de diriger ses transports par la voie détournée Grajewo-Tilsitt, à travers la Prusse Orientale.

A la Conférence de Barcelone, où il fut invité, le Gouvernement lithuanien déposa une déclaration, par laquelle il s'engageait à accepter et à considérer comme obligatoires les décisions qui y seraient prises relativement aux voies navigables et au transit. La déclaration protestait seulement contre l'internationalisation du Niemen, à laquelle la Lithuanie n'avait pas donné son consentement, et ajoutait que, puisque la Commission internationale du Niemen n'existait pas, le Gouvernement lithuanien considérerait le fleuve comme étant de la catégorie des voies navigables de l'article I (sans Commission-voir supra) (8).

Cette déclaration contenait donc certains engage-

(8) Winiarski. Op. c., p. 163.

ments de la Lithuanie quant à la liberté de la navigation sur le Niemen. « Si la Lithuanie ratifie la Convention, écrivait en 1922, M. Winiarski (9), les intérêts de la Pologne seront suffisamment sauvegardés ». Il avait compté sans l'ingéniosité des gouvernants lithuaniens, car, bien que huit ans se soient écoulés depuis la Conférence de Barcelone, le Niemen est toujours fermé.

Le Gouvernement de Kowno ne l'ayant pas ouvert en dépit de ses engagements, les Puissances essayèrent de l'y obliger, en soumettant sa reconnaissance *de jure* à l'engagement qu'il prendrait d'observer purement et simplement les dispositions du Traité de Versailles concernant le régime de la navigation sur le Niemen. Dans sa « réponse » du 4 août 1922, il s'y est formellement engagé en formulant cependant une réserve que voici: « Les susdites dispositions du Traité de Versailles n'étant applicables qu'en temps de paix, le Gouvernement lithuanien ne manquera pas de s'y conformer, dès que la Pologne... aura permis à la Lithuanie de nouer avec elle des relations amicales et d'ouvrir le Niemen à la libre navigation » (10). Cette réserve visait le différend au sujet de Wilno qui n'avait pas encore été réglé. En attendant ce règlement et la fixation définitive des frontières entre la Pologne et la Lithuanie, les Puissances reconnurent le Gouvernement lithuanien le 20 décembre 1922.

Ce règlement est intervenu quelques mois plus tard, comme nous l'avons vu, le 14 mars 1923; cependant la Lithuanie non seulement n'a pas exécuté ses engage-

(9) Winiarski. Op. c., p. 163.
(10) *Question de Memel*, pp. 53-54.

ments et n'a pas ouvert le Niemen, mais bien plus, elle s'est refusé à reconnaître la décision de la Conférence des Ambassadeurs qu'elle avait, elle-même, sollicitée. La Conférence fut même obligée de constater que le commandant en chef de l'armée lithuanienne avait lancé une proclamation, dont l'esprit agressif et traduisant la volonté de détruire l'état de choses créé par sa décision relative aux frontières polono-lithuaniennes, avait produit sur elle une « fâcheuse impression » (11).

Pendant ce temps-là, on s'occupait de doter le territoire de Memel d'un statut définitif. Le Gouvernement polonais proposait de l'ériger en territoire « libre », sous la protection des Grandes Puissances, et de créer un « Conseil », analogue à celui de Gdansk, chargé d'administrer et d'exploiter le port. Pour justifier sa proposition, la Pologne s'appuyait sur le fait que ni la S. D. N., ni la Conférence n'avaient réussi, malgré les tentatives réitérées, à lui garantir matériellement le libre usage du Niemen; il était permis, en conséquence, d'affirmer que le rattachement de Memel à la Lithuanie ne modifierait en rien cette situation. En plus, ce rattachement aurait présenté, d'après elle, des inconvénients nombreux:

1° Le Gouvernement lithuanien, poussé par sa politique hostile à la Pologne contrecarrerait les relations commerciales entre celle-ci et Memel ;

2° La Pologne, possédant des représentants diplomatiques et consulaires à Memel, devrait les supprimer en

(11) Le télégramme de la Conférence des Ambassadeurs aux représentants alliées à Kowno du 9 mai 1923. *Question de Memel*, p. 173.

cas de rattachement; la convention du 6 avril ne pourrait plus être appliquée;

3° Le Gouvernement lithuanien, bloquant déjà le Niemen, bloquerait toutes les autres voies de communication entre Memel et la Pologne.

Enfin, le grave inconvénient économique, conséquence de tous les autres, serait de condamner le commerce de bois à végéter (12).

Entre temps, le 8 janvier 1923, la Lithuanie fit un coup de force à Memel. Des négociations délicates s'en suivirent. Finalement, les Puissances décidèrent, le 16 février, de transférer à la Lithuanie la souveraineté sur Memel, mais sous certaines conditions, tendant notamment à remédier aux inconvénients invoqués par la Pologne (12 bis). La condition qui nous intéresse concerne

(12) Mémoires du 5 et du 17 novembre 1922.

(12 *bis*). Il y a une certaine analogie entre la situation faite à Wilno et celle faite à Memel, à cette différence près que Wilno était *contestée* entre la Pologne et la Lithuanie, tandis que cette dernière n'avait *incontestablement* aucun titre à faire valoir sur Memel. Cependant, elle admit la décision relative à Memel et rejeta celle concernant Wilno. Alors, comment expliquer cette attitude. Laissons ici la parole à M. Scelle : « Nous n'avons pas ouï dire que ce résultat juridique ait été contesté par la Lithuanie. Comment donc peut-elle critiquer la décision parallèle rendue le 15 mars par les mêmes autorités en ce qui concerne Vilna, et qui transforme également, en situation de droit une situation de fait qui durait sans interruption depuis plus de deux ans et cinq mois, et non pas depuis cinq semaines ? » C'est que « l'attitude du Gouvernement lithuanien depuis qu'il existe une Lithuanie, n'est pas une attitude de solidarité internationale. Les dirigeants de Kowno n'ont cessé de s'insurger contre les décisions du Conseil de la S. D. N. ou de la Conférence des Ambassadeurs toutes les fois qu'elles contrariaient leurs prétentions, tout en les acceptant chaque fois qu'elles y étaient conformes. Ils ont poussé « l'égoïsme sacré » jusqu'à tenir pour sans valeur les intérêts des tierces puissances à la restauration économique de l'Europe, en isolant commercialement une zone importante de l'Europe orientale. » « Il n'y a entre les deux affaires (de Wilno et de Memel) qu'une différence, dit encore M. Scelle, c'est que la Pologne, bénéficiaire

l'organisation de la liberté du transit maritime, fluvial et terrestre au profit des régions lithuaniennes et polonaises, dont Memel est le débouché naturel. Cette organisation devait être conforme aux dispositions de l'article 23 du Pacte de la S. D. N. et des articles du Traité de Versailles relatifs au Niemen. En outre la décision du 16 février prévoyait la création d'une administration économique du port de Memel, « appropriée à son développement et donnant, notamment par l'établissement d'une zone franche et par la présence des représentants qualifiés, toutes garanties que les dites régions intéressées de la Lithuanie et de la Pologne trouveront dans ce port les facilités à leur commerce ».

En exécution de cette décision, la Conférence des Ambassadeurs élabora un projet de convention à conclure entre les Puissances et la Lithuanie. Ce projet imposait

de la décision du 15 mars *qui est absolument inconditionnelle*, s'est conformée aux devoirs internationaux corrélatifs à ses droits, et n'a ni excédé la compétence internationale qui lui était reconnue par les ambassadeurs; ni enfreint les obligations qui sont mises à sa charge par le Covenant en tant que membre de la S. D. N.; tandis que la Lithuanie, au contraire, bénéficiaire *sous condition* de la décision du 16 février n'a cessé de violer délibérément ces conditions mises à l'exercice de sa compétence gouvernemental sur Memel, et les devoirs qui lui incombent, comme membre de la S.D.N. Le Gouvernement de Kowno, notamment, se refuse obstinément à appliquer les clauses de la convention signée par lui sous les auspices de la S. D. N., le 10 mars 1923 et qui ont trait à la navigation du Niemen, à l'utilisation du port de Memel à la liberté du commerce international. Il persiste ainsi dans sa politique de chantage envers les Puissances et de représailles envers la Pologne, n'hésitant pas à sacrifier les intérêts économiques de la Lithuanie elle-même, aussi bien que ceux du territoire de Memel, de l'hinterland et de la communauté internationale toute entière. Le bassin polonais du fleuve voit son commerce ruiné, en particulier en ce qui concerne le flottage du bois, et le transit général devient impossible à travers Memel et la Lithuanie. » (Op. cité, p. 44-45).

à cette dernière l'obligation d'assurer sur le territoire de Memel, ainsi que sur le sien propre, la liberté de transit par eau et par terre, en provenance ou à destination du territoire de Memel; les autorités de Memel, la Commission du port, ainsi que tout Etat intéressé, pourraient signaler au Conseil de la S. D. N. toute infraction à cette obligation. Le port de Memel devait être administré par une Commission ayant quelques traits communs avec le Conseil du port de Gdansk. Cette Commission devait être composée comme suit: un membre memelois, un lithuanien, un polonais et un, désigné par le Conseil de la S. D. N. ; ce dernier assumerait les fonctions de président. Le projet accordait à tous les membres de la Commission les privilèges et les immunités diplomatiques. En plus de toutes ces décisions, le Gouvernement lithuanien devait accepter toutes les dispositions relatives à l'internationalisation du Niemen, contenues dans les articles 331 à 345 du Traité de Versailles; si la Commission du Niemen venait effectivement à être constituée, le Gouvernement de Kowno nommerait son délégué d'accord avec celui de Memel.

Dans son contre-projet du 11 avril 1923, le Gouvernement lithuanien consentait à assurer la liberté de transit en provenance ou à destination de Memel « par mer, par eau et par chemins de fer », et à appliquer les dispositions du Traité, mais formulait des réserves au sujet de l'admission d'un membre polonais à la Commission et des immunités diplomatiques à lui accorder.

Entre-temps, le président du Conseil lithuanien s'était rendu à Memel et avait proclamé l'autonomie du terri-

toire. La Conférence des Ambassadeurs dut intervenir pour faire remarquer au Gouvernement lithuanien que, les Puissances ayant seules la souveraineté sur Memel, il devait s'abstenir à l'avenir de pareilles mesures, et que la proclamation du président devait être considérée comme nulle et non avenue.

Au mois de juin, la Commission chargée des affaires de Memel, présidée par M. Laroche, proposait les amendements suivants: 1° création d'une zone polonaise dans le port; elle serait donnée à bail à la Pologne pour une durée de 99 ans; 2° engagement de la Lithuanie de rétablir la liberté des communications par voies navigables et voies ferrées entre la Pologne et le port de Memel, dès l'entrée en vigueur de la convention.

Dans ses observations au sujet de ces amendements, la délégation lithuanienne les rejeta catégoriquement, mais elle consentit finalement à ce qu'il y ait un membre polonais dans la Commission du port.

La Conférence maintint les amendements, et comme la Lithuanie en rejetant l'engagement de rétablir les communications entre Memel et la Pologne (13) manifestait sa mauvaise foi, elle jugea utile, pour éviter toute équivoque, d'adjoindre au projet un protocole additionnel. Dans ce protocole, les Puissances, après avoir constaté que Memel avait été détachée de l'Allemagne, pour assurer un débouché aux régions polonaises et lithuaniennes du bassin du Niemen, et qu'il y avait urgence à assurer au commerce pacifique la pleine uti-

(13) Elle consentait, on s'en souvient, à assurer la liberté du transit en provenance et à destination de Memel, par mer, par eau et par chemins de fer; contradiction et mauvaise foi évidentes.

lisation du fleuve, se déclaraient prêtes à ne pas faire obstacle à ce que la Lithuanie exerçât en fait sur Memel les droits afférents à la souveraineté, dès qu'elle aurait ratifié la convention et avant sa ratification par les Puissances. Elles y mirent cependant la condition expresse que la Lithuanie se conformerait aux obligations stipulées par la convention et rétablirait *préalablement* la liberté des communications par les voies navigables et flottables et par les voies ferrées, ainsi que des communications postales et télégraphiques entre Memel et la Pologne, autrement dit le rétablissement préalable et sans délai des communications de toute nature entre Memel et les régions de la Pologne dont il est le débouché naturel, était la condition *sine qua non* de la reconnaissance de la souveraineté lithuanienne à Memel.

Le Gouvernement lithuanien essaya encore de se dérober, par un moyen détourné, aux obligations que lui imposaient l'acte de sa reconnaissance par les Puissances et la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 16 février. Il adressa à M. Laroche, le 23 juillet, une note dans laquelle il se déclarait prêt à établir, dès la ratification de la convention par la Lithuanie, « la liberté du flottage du bois sur le Niémen »!

Pour l'appréciation de l'attitude de la Lithuanie, laissons la parole à la Commission: « Il est apparu, en effet, dit M. Laroche dans son rapport du 25 juillet (14), au cours de cette discussion, que c'est pour des raisons politiques que la délégation lithuanienne s'efforçait d'é-

(14) Question de Memel, p. 222 et suiv.

chapper aux conditions d'ordre économique dont la réalisation est considérée par la Commission comme indispensable pour faire du port de Memel, conformément à la décision du 16 février 1923, le débouché naturel des régions lithuaniennes et polonaises faisant partie du bassin de Niemen. La Conférence n'ignore pas que, malgré les conditions mises à sa reconnaissance, le Gouvernement lithuanien se refuse toujours à appliquer les articles 331 à 345 du Traité de Versailles. Il ressort clairement des déclarations de M. Galvanauskas qu'il entend persister dans cette voie et continuer d'interdire le libre transit entre la Pologne et Memel. Le président de la délégation lithuanienne a bien laissé entendre qu'il serait disposé à envisager de prendre, en dehors de la Convention, par un Protocole distinct, l'engagement de rendre la liberté au flottage du bois, mais il entend maintenir l'interdiction qui frappe le reste du transit, marchandises ou voyageurs. La Commission a eu nettement l'impression que le Gouvernement lithuanien invoquera tous les prétextes possibles, pour se dérober aux obligations que la Convention lui impose en ce qui concerne, notamment, la liberté du transit, tant qu'il continuera d'adopter vis-à-vis de la Pologne l'attitude qu'il observe actuellement. Son but est évidemment d'obtenir, par la signature de la Convention, un titre qui confère juridiquement la souveraineté à la Lithuanie sur le territoire de Memel. Il suppose sans doute que, si, après coup, les clauses n'en étaient pas observées par elle, quelles que puissent être les protestations ou les sanctions dont il serait l'objet, la Lithuanie n'en conserverait pas moins le titre juridique souhaité... »

La Commission estimait, en conséquence, dangereux de se prêter à cette manœuvre. Memel se trouvait sous la souveraineté des Alliés et la Lithuanie ne s'y était installée que par la force. Comme le but, poursuivi par les Puissances en enlevant Memel à l'Allemagne, avait été d'assurer, à l'arrière-pays lithuanien et polonais, l'utilisation du port, la Commission considérait qu'il était indispensable d'imposer au Gouvernement lithuanien, comme condition préalable au transfert à la Lithuanie de la souveraineté sur Memel, la réouverture du transit entre la Pologne et Memel.

D'autre part, la Commission entendit la délégation polonaise qui, bien que tous ses desiderata n'aient pas été accueillis, adhéra au projet, estimant qu'il donnait le strict minimum des garanties aux intérêts économiques de la Pologne, et ne voulant pas entraver la tâche de la Commission.

L'attitude de la Lithuanie, qui se traduisit par son intervention violente à Memel, par la méconnaissance des droits des Puissances alliées, par son intransigeance dans la question du transit polonais, par son attitude envers la Pologne, etc., étant de nature « à troubler la bonne entente entre nations dont la paix dépend », la Commission proposa à la Conférence de se réserver le droit de saisir le Conseil de la S. D. N., si la Lithuanie ne signait pas, dans le délai d'un mois, la Convention et le Protocole, les seuls textes conformes à la décision du 16 février.

La Lithuanie persistant dans son attitude, la Conférence des Ambassadeurs, « considérant que le Gouvernement lithuanien continue à empêcher le port de

Memel de devenir le débouché naturel des régions polonaises avoisinantes », rendit, le 25 septembre 1923, la décision d'appeler l'attention du Conseil sur la situation créée par cette attitude.

Ici finit la première phase des négociations ; la Lithuanie réussit à lasser tout le monde. Tous les efforts des Puissances, tentés en vue de l'amener à respecter ses engagements et les clauses des traités, avortèrent lamentablement. Il nous reste à voir à quelle solution est arrivé le Conseil de la S. D. N.

Le 24 novembre 1923, le Gouvernement lithuanien présenta au Conseil un mémorandum (15), dans lequel il prétendait que, comme il n'existait pas de ligne de chemin de fer reliant la Pologne au port de Memel à travers la Lithuanie, et comme le Niemen n'était navigable que depuis Kowno, les dispositions du protocole concernant la liberté du transit étaient sans aucun intérêt ni importance pratiques.

La Conférence des Ambassadeurs, dans ses observations sur ce mémorandum, se chargea elle-même de réfuter ces arguments : comme les voyageurs et les marchandises allant de Pologne à Memel empruntaient le réseau allemand de la Prusse Orientale, si la liberté de transit n'était pas assurée, les autorités lithuaniennes pourraient interdire simplement, à ces voyageurs et à ces marchandises, l'entrée du territoire de Memel par Tilsitt. D'autre part, si le Niemen n'est navigable que depuis Kowno, il est flottable dès Grodno. Il y avait

(15) Question de Memel, p. 47, t. II.

donc lieu de stipuler que la liberté du transit fluvial fût également assurée (16).

Néanmoins, « désireux de contribuer au relèvement économique de l'Europe », le Gouvernement de Kowno se déclarait prêt à rétablir, « sans délai, en dépit du non-règlement de son conflit avec la Pologne (sic), la liberté du flottage du bois sur le Niemen. » (Nous verrons, d'ailleurs, dans quelles conditions ce flottage est admis; conditions qui rendent son exercice tout à fait illusoire.)

A la séance du Conseil du 17 décembre 1923, M. Skirmunt attira l'attention de celui-ci sur les intérêts reconnus, à plusieurs reprises, qu'a la Pologne dans le règlement de la question de Memel. Il insista, en outre, sur le danger que présente le fait qu'il existe, « au milieu de l'Europe, un barrage d'un grand fleuve et un barrage de frontières qui empêchent toute circulation, tous rapports entre deux pays qui ont beaucoup d'intérêts communs et qui ont toujours entretenu des relations économiques et autres » ; il exprima sa conviction profonde que le Conseil reconnaîtrait la présence sur un grand chemin d'une véritable muraille de Chine comme étant une situation tout à fait anormale, qui ne peut durer, et à laquelle il convient de remédier (17).

Le même jour le Conseil nomma une Commission, chargée d'étudier la question et d'envisager les solutions à prendre. Son président fut M. Norman Davis, ancien sous-secrétaire d'Etat aux Etats-Unis.

(16) Observations adressées le 24 novembre 1923, par la C.D.A. au Conseil de la S. D. N. Question de Memel, p. 74, t. II.
(17) Exposé cité de M. Skirmunt : Voir supra, p. 163.

La Commission devait se rendre à Memel le 10 février 1924, et le 5 février M. Davis disait encore que le Niemen et le port de Memel présentaient une importance internationale et qu'aucune nation, occupant une portion d'une voie navigable de ce genre, n'avait le droit d'entraver le développement économique légitime des autres pays, traversés par la dite voie. Pour que ces voies, ajoutait-il, puissent rendre à l'humanité tous les services qu'on peut en attendre, elles doivent faire partie d'un système coordonné des transports terrestres et des communications postales et télégraphiques. Il terminait en concluant que la Commission devait s'efforcer de faire disparaître, dans la mesure du possible, les obstacles artificiels entravant le développement bienfaisant et fécond du Niemen (18).

Nous verrons que M. Davis ne s'en tint pas définitivement à cette conclusion.

Un mois plus tard, la Commission présentait son projet de convention. A la surprise générale, ce projet supprimait, non seulement le protocole additionnel et l'obligation pour la Lithuanie de rétablir préalablement les communications entre Wilno et Memel, mais aussi tous les droits de la Pologne qui n'avaient jamais été contestés, et que même le Gouvernement de Kowno admettait, à savoir : 1° création d'un Conseil de port avec un membre polonais ; 2° établissement dans le port de Memel d'emplacements devant servir spécialement aux besoins du commerce polonais ; 3° rétablissement immédiat de

(18) Discours d'ouverture du Président de la Commission tenu à Genève le 5 février 1924. Question de Memel, p. 67.

la liberté de passage entre Memel et la Pologne par mer, par eau et par voies ferrées.

Le Conseil du port, d'après le nouveau projet, devait comprendre un membre lithuanien, un memelois et un président nommé par le Président de la Commission consultative et technique des communications et du transit de la S. D. N. Et, disposition surprenante : « ce dernier ne devra pas être un ressortissant d'un Etat riverain du Niemen », ce qui excluait la participation de la Pologne.

On ne trouvait, dans ce projet, de la part de la Lithuanie, que l'engagement d'ordre tout à fait général, d'assurer la liberté de passage aux transports en provenance ou à destination de Memel, en se conformant aux règles posées par la Convention de Barcelone sur les voies navigables et sur le transit.

En outre, en ce qui concerne spécialement le Niemen, le projet obligeait la Lithuanie « à permettre et à accorder toutes facilités pour le trafic sur le fleuve à destination ou en provenance du port de Memel, ou dans ce port même, et à ne pas faire application à l'égard de ces trafic, en raison des relations politiques existant actuellement entre la Lithuanie et la Pologne, des dispositions des articles 7 et 8 du Statut de Barcelone sur la liberté de transit, et de l'article 13 des Recommandations de Barcelone relatives aux ports soumis au régime international ».

Ces engagements, tout à fait vagues, ne donnaient nullement les mêmes garanties que le projet de la Conférence des Ambassadeurs, et surtout ils ne subordonnaient pas le transfert de la souveraineté sur Memel à

la Lithuanie au rétablissement préalable de la navigation sur le Niemen.

En vain, M. Skirmunt faisait valoir qu'on enlevait ainsi à la Pologne ses droits acquis dans la décision du 16 février, et il demandait la réintroduction dans la convention de ces droits, ainsi que de toutes les stipulations additionnelles qui auraient été à même de garantir à la Pologne, dans l'intérêt économique général, la libre jouissance du port de Memel et du transit vers ce port ; en vain, il invoquait la note du 4 février, par laquelle la Conférence avait cru nécessaire d'appeler encore une fois l'attention du Conseil sur certains points de première importance, particulièrement sur celui des garanties à donner à la Pologne au moyen du « protocole... essentiel pour donner effet aux stipulations de cette décision (du 16 février) ». La note ajoutait que, aussi longtemps qu'il n'existera pas entre Wilno et Memel une complète liberté de transit, les conditions nécessaires pour la mise en vigueur de la convention ne seront pas réalisées.

Tous les efforts furent vains. Le 12 mars, M. Norman Davis fit son exposé sur le projet où il dit, entre autres : « enfin, grâce à l'adhésion que nous avons obtenue du Gouvernement lithuanien, les transports effectués sur le Niemen seront autorisés immédiatement et toutes facilités seront accordées à cet effet ».

M. Davis était-il surpris dans sa bonne foi — il n'y a pas lieu, semble-t-il de le croire — ou était-il, lui aussi, tout simplement lassé par l'attitude des gouvernants de Kowno ; en tout cas, M. Skirmunt appréciait un tel engagement à sa juste valeur quand, après avoir constaté

que, malgré la reconnaissance des intérêts particulièrement importants de la Pologne à Memel, on lui accordait juste autant de droits qu'à des Chinois, et rappelé que déjà la question de Wilno avait été définitivement réglée le 14 mars 1923, il s'élevait contre l'existence en pleine Europe d'une muraille de Chine. La Lithuanie s'engageait à rétablir le flottage du bois sur le Niemen ; « malheureusement, disait-il, le bois ne peut flotter sans être accompagné, et les personnes doivent se charger de leur vente. Ces personnes doivent venir à Memel, et, de là, sont obligées d'écrire ou de téléphoner en Pologne. Nous n'avons aucune garantie que la chose sera possible. Il est bien entendu que le bois passera, mais il n'y a aucune garantie pour le personnel qui l'accompagnera ».

Il n'était pas besoin d'être prophète pour le prédire ; il n'était pas même besoin d'être doué d'une grande perspicacité ; la simple expérience du passé imposait cette conclusion.

Le Conseil adopta néanmoins le projet ; M. Davis exprima ses regrets qu'une Puissance intéressée n'ait pas reçu satisfaction et... bientôt, sa bonne foi fut détrompée et ses affirmations démenties, tandis que la « prophétie » et les appréhensions de M. Skirmunt se réalisaient pleinement.

Il ne nous reste plus qu'à voir de quelle façon la Lithuanie a compris son obligation d' « accorder toutes facilités pour le trafic sur le fleuve à destination ou en provenance du port de Memel ».

Nous n'étudierons pas le détail des « prescriptions sur le transit des transports de bois sur le courant du Nie-

men », édictées par la Lithuanie (19), nous bornant à insister sur certains points propres à supprimer en fait ce transit.

Tout d'abord, en ce qui concerne le personnel des convois, le règlement exige que les bateliers, arrivés dans la zone de contrôle lithuanienne, soient remplacées par des ressortissants lithuaniens, munis des passeports lithuaniens (art. 7). Or, comme toutes relations entre la Pologne et la Lithuanie sont impossibles, rien de plus facile pour les autorités lithuaniennes que de rendre illusoire, pour un expéditeur polonais, le recrutement du personnel lithuanien et, par le fait, d'entraver tout transport.

Le même article ajoute que les trains de bois peuvent être accompagnés tout le long du courant du Niemen jusqu'à Memel, par des conducteurs spéciaux, à raison d'un conducteur par transport, mais il ne précise pas quels doivent être ces conducteurs spéciaux, ce qui peut donner lieu à toutes sortes de tracasseries. Les propriétaires du bois transporté sur le Niemen, ainsi que leurs représentants, peuvent obtenir aux consulats lithuaniens des permis d'entrée en Lithuanie, « d'accord avec les prescriptions générales à ce sujet (?) », et à condition qu' « ils fournissent des preuves suffisantes qu'ils voyagent sur le Niemen pour transporter du bois » ; prescriptions qui peuvent encore se prêter à une interprétation arbitraire et abusive.

D'autres dispositions du même genre concernent les communications ferroviaires, postales et téléphoniques, les avaries subies au cours de route, etc.

(19) Relations polono-lithuaniennes, t. I, p. 43 (1928).

Enfin, d'après l'article 12 « tout le bois de transit qui arrive jusqu'au port de Memel » (20) doit être traité sans tenir compte de son origine et sous tous les rapports, comme le bois lithuanien.

Au mois de mars 1927, M. Winiarski présenta, devant la Commission consultative et technique des communications et du transit, des critiqus de forme et de fond à l'égard du règlement que nous venons d'étudier. La Commission renvoya l'étude du règlement au Comité permanent de navigation intérieure. Celui-ci considéra qu'il était désirable d'ajourner l'examen du règlement, afin d'attendre les résultats éventuels des négociations diplomatiques qui pourraient être entreprises » (21).

Ces négociations commencèrent au mois de mars 1928, et l'ingéniosité et la subtilité de M. Waldemaras leur ont permis de ne donner jusqu'à présent (avril 1929) aucun résultat (22).

Ainsi, la Lithuanie, depuis des années, se joue du monde entier, et l'attitude du Conseil lors de l'élaboration de la convention relative à Memel lui a, sinon permis, du moins énormément facilité ce jeu. Depuis, quand l'affaire revint, en 1927 devant lui, il n'a pas su non plus témoigner assez de fermeté bien qu'il l'ait essayé (23) pour obliger les gouvernants de Kowno à abandonner leur

(20) Expression significative, car ce bois n' « arrive » pour ainsi dire jamais.

(21) Copie dactylographiée des comptes rendus.

(22) Le Conseil de la S. D. N. dans sa résolution du 14 décembre 1928 (53e session), a renvoyé l'étude de la réglementation des communication et du transit entre les deux pays à la Commission consultative des Communications et du Transit.

(23) Voir le discours de M. Chamberlain, blâmant sévèrement M. Waldemaras et la politique lithuanienne, prononcé au Conseil en juin 1928.

inqualifiable politique d'opiniâtreté et de mauvais vouloir.

Le manque de fermeté du Conseil, ses hésitations et ses demi-mesures qui voudraient contenter toutes les parties en cause, sont extrêmement préjudiciables à tout le monde : à la S. D. N. elle-même, qui voit diminuer son prestige et la foi qu'ont en elle les peuples ; aux intérêts économiques généraux aussi bien qu'à ceux de la Pologne ; à la Lithuanie, surtout, qui, par l'entremise de M. Waldemaras, s'est couvert de ridicule aux yeux du monde entier, et s'est fait connaître sous un jour très fâcheux, à la fois par ses prétentions exagérées, ses menaces, ses querelles d'Allemand et ses jérémiades éternelles. Il n'y a peut-être que certains inspirateurs mystérieux, restés soigneusement dans l'ombre, qui en profitent (24).

---

(24) Voici quelle explication donne de cette attitude M. le Professeur Scelle : « On ne voit guère qu'une explication possible à l'obstination lithanienne, et c'est toujours la même : la conviction où devaient être les gouvernants de Kowno que toute coopération politico-économique avec la Pologne mènerait fatalement à une assimilation. Cette crainte invétérée qui se traduit encore aujourd'hui par le refus du Gouvernement lithuanien d'entretenir même des relations normales, des relations de voisinage élémentaires avec la Pologne, n'indique pas, il faut l'avouer, une fort robuste dans la vitalité propre de l'Etat lithuanien. » (Article cité de M. Scelle, dans la *R. G. D. D.I. P.*, p. 744.)

Conclusions

Au cours de cette étude, nous nous sommes attaché à dégager les caractéristiques des régimes de la Vistule et du Niemen, régimes tout à fait différents.

En effet, nous avons démontré que la Vistule doit être considérée comme un fleuve national, tandis que le Niemen est, par excellence, un fleuve international.

Faisons un parallèle, en comparant les différents points de leur situation respective.

Tout d'abord, en ce qui concerne leur *répartition géographique,* nous avons constaté que, juridiquement, la Vistule n'a qu'un riverain, la Pologne, étant donné que la ville libre de Gdansk ne peut pas être considérée comme un Etat, au sens où l'entendait la Convention de Barcelone, et que la Prusse Orientale n'a aucun point de rencontre avec le fleuve. Par contre, le Niemen compte trois riverains, savoir : la Pologne, la Lithuanie et la Prusse Orientale. Ce fait a eu comme conséquence immédiate la non application à la Vistule de la Convention de Barcelone, les *traités de paix* l'ayant seulement, on s'en souvient, temporairement et provisionnellement soumis au régime des fleuves internationaux, son ré-

gime définitif devant être déterminé en vertu de la définition de la future Convention sur les voies d'eau. Cette définition, donnée par la Convention de Barcelone, exigeait, pour son application, qu'une voie d'eau traversât ou séparât deux ou plusieurs Etats différents, et excluait par cela même la Vistule. Le Niemen, au contraire, fut péremptoirement et explicitement déclaré international par le Traité de Versailles, qui, en outre, le soumettait d'une façon impérative au futur statut des voies d'eau internationales et, le cas échéant, le plaçait sous l'administration d'une Commission internationale. Le seul des riverains du Niemen qui n'avait pas signé le Traité de Versailles, la Lithuanie, s'est engagé ensuite par des nombreux actes internationaux, que nous avons étudiés, à reconnaître comme valables et obligatoires et à appliquer toutes les prescriptions du dit Traité relatives au Niemen. Celui-ci se trouvait, de la sorte, inclus *a priori* dans la catégorie des fleuves internationaux, non seulement en raison de sa position géographique, mais aussi en raison d'actes juridiques internationaux précis.

Bien que nous puissions, par ailleurs, relever certains éléments similaires dans le cas des deux fleuves envisagés, notamment l'existence d'un territoire autonome sur leurs deltas et l'administration par un « Conseil » des ports situés à leurs embouchures, ce ne sont là que des similitudes de fait qui ne préjugent en rien de leurs caractères respectifs car, on s'en souvient, ni les territoires autonomes, ni les Conseils de port ne doivent, en raison du but qui leur fut assigné et de leur situation juridique, être pris en considération pour déterminer ce caractère.

Ainsi, malgré certaines analogies de fait, les régimes

des deux fleuves diffèrent essentiellemnt en droit ; ils se font même, peut-on dire, antithèse. Le régime de la Vistule doit être déterminé par une réglementation interne et par des conventions particulières. Celui du Niemen, par les conventions et une réglementation internationales.

Nous avons également formulé dans notre thèse une esquisse de la situation juridique actuelle des fleuves et des voies d'eau d'intérêt international. Cette étude était absolument nécessaire pour permettre de comprendre la situation des deux fleuves que nous avons considérés. C'était le cadre indispensable de notre sujet ; il nous a permis de voir l'évolution qui se poursuit dans le domaine des voies navigables et des voies de communication en général, évolution qui, partie de l'exclusivisme, de la propriété absolue des Etats sur toutes les voies d'eau, aboutit déjà à l'affranchissement des voies dites internationales, et s'achemine visiblement vers un affranchissement intégral, une liberté entière et effective de toutes les voies de communication, vers une constitution d'un domaine public international (1).

Aujourd'hui encore l'état où se trouve le droit positif nous oblige à rechercher le caractère que présente chaque fleuve particulier, les régimes des fleuves nationaux et internationaux étant absolument différents. Mais l'évolution amènera un temps où il ne sera plus nécessaire de s'y attacher ; où l'on n'aura plus à envisager la position géographique, mais uniquement l'importance économique des fleuves ; où ces « chemins qui mar-

(1) Voir supra : Théorie de la domanialité publique.

chent » n'appartiendront plus en fait aux Etats, mais seront le bien commun de l'humanité entière. Cette évolution sera-t-elle longue, sera-t-elle brève ? il est impossible de le dire. Peut-être dans un avenir très proche nous sera-t-il donné de la voir achevée ; peut-être faudra-t-il de longues années et des cataclysmes mondiaux pour qu'elle se réalise ; toujours est-il que nous allons dans ce sens, et que le moment où la liberté des communications sera acquise, ne semble pas lointain.

Nous avons, en outre, esquissé la situation du Niemen et l'attitude de la Lithuanie à son sujet, attitude tout à fait anarchique, inconcevable dans une société bien organisée. Imaginons qu'en droit interne, un petit groupe d'individus se mette à entraver les relations sociales, à arrêter toute activité, et à troubler la paix de la communauté ; aussitôt, la Société réagirait et trouverait le moyen de ramener à l'ordre le groupe turbulent. Il doit en être de même en droit international. L'anarchie qui règne aujourd'hui et qui permet à un minuscule Etat, parce que « souverain », de supprimer tous rapports et tous échanges entre des millions d'individus, ne peut durer, et il est de toute urgence de trouver une organisation qui puisse y remédier. Les moyens violents n'y peuvent rien ; seule une organisation juridique internationale, dotée d'organes chargés de « dire le droit » d'après les normes juridiques préétablies, et disposant de sanctions pour faire respecter les sentences ainsi rendues, permettra d'atténuer l'anarchie qui caractérise les rapports internationaux d'aujourd'hui.

L'observation serrée des manifestations de la vie internationale au cours des dernières années nous montre

clairement que, dans ce domaine également, l'évolution se poursuit dans le sens que nous venons de préciser et qu'elle amènera rapidement la Société internationale (des dizaines d'années ne sont ici que d'une importance relative) à substituer, non pas sans des secousses violentes peut-être, la compétence à la souveraineté, la loi à l'arbitraire, le droit à la force brutale, l'ordre et la paix à l'anarchie et à la guerre.

Vu :
Le Président de la thèse,
Georges SCELLE

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit,
M. VIGNES

Vu et Permis d'Imprimer :
Dijon, le 17 Avril 1929.
Le Recteur,
TERRACHER

Bibliographie et Sources

Sources

1. Accor (complémentaire) conclu entre la Pologne et Gdansk le 24 octobre 1921 (Dziennik Ustaw, 1922, n° 16; zalacznik).
2. Acte final de Vienne (Martens, t. II-2).
3. Acte séparé contenant tout ce qui concerne le commerce entre les deux Etats (acte additionnel à la convention entre l'Autriche et la Pologne, du 18 mars 1775). (Martens, t. II.)
4. Arrangement provisoire entre la Pologne et Memel, du 6 avril 1922 (copie dactylographiée du Ministère des Affaires étrangères polonais).
5. Convention entre la Pologne et Gdansk, du 9 novembre 1920 (Zbior dokumentow, t. I).
6. Convention entre la Pologne et l'Autriche, du 9 février 1776 (d'Angeberg, Martens, t. II).
7. Convention relative au territoire de Memel, signée à Paris, le 8 mai 1924 (Recueil des Traités de la S. D. N., t. XXIX).
8. Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international, signée à Barcelone, le 20 avril 1921 (R. d. T. de la S. D. N., t. VII; aussi « La Conférence de la Société des Nations à Barcelone »; texte complet des conventions adoptées. Librairie Payot et Cie, 1921).

9. Traité de Versailles, signé le 28 juin entre les Puissances Alliées et l'Allemagne.
10. Traité entre les Cinq Principales Puissances et la Pologne, signé à Versailles, le 28 juin 1919.
11. Traité de Tilsitt entre la France et la Russie, du 7 juillet 1807 (Martens, t. I-8).
12. Traité de Tilsitt entre la France et la Prusse, du 9 juillet 1807 (Martens, t. I-8).
13. Traité entre la Russie et l'Autriche, du 3 mai 1815 (Martens, t. II-2).
14. Traité entre la Russie et la Prusse, du 3 mai 1815 (Martens, t. II-2).

Bibliographie

1. Actes concernant le Traité entre les cinq Principales Puissances et la Pologne, signé à Versailles, le 28 juin 1919. Paris, 1919; publication de la Délégation Polonaise.
2. Angeberg (comte d'). — Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques concernant la Pologne (1762-1862). Paris, 1862.
3. Annuaire de l'Institut de Droit International, 1911, t. XXIV.
4. Bouilloux-Lafont. — « Une phase nouvelle dans les relations polono-datzicoises »; dans le « Pax » du 10 mars 1929.
5. Caro Leopold.— Wi lasw traktatach miedzynarodowych; dans le « Przeglad Wspolczesny », n° 12, 1923.
6. Conférence générale des Communications et du Transit. Documents préparatoires (Livre Vert).
7. Dr. Z. Cybichowski. — Prawo miedzynarodowe publiczne i prywatne, 3e édition, Varsovie, 1928.
8. Despagnet Fr. — Cours de droit international public, 4e édition, 1910, n° 419.

9. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1922, n°s 16 et 71.
10. Fauchille Paul. — Traité du Droit international public, 4 vol. Rousseau et Cie, Paris, 1925; t. I, 2e partie; n°s 521 et s.
11. Firstenberg Juljan. — Port Gdanski ze stanowiska prawnego. Varsovie, 1927 (thèse).
12. Gasiorowski. — Miedzynarodowe prawo zeglugi rzecznej. Varsovie, 1923; introduction du Professeur Cybichowski (thèse).
13. Kozicki St. — Sprawa granic Polski na konferencji pokojowej w Paryzu. Varsovie, 1921.
14. Makowski J. — Prawno-panstwowe polozenie Wolnego Miasta Gdanska. Varsovie, 1923.
15. Martens. — Recueil des principaux Traités; volumes II; 1-8; II-2; II-4; II-6, 2.
16. Dr. Martial R. — Le problème de Gdansk; dans la « Pologne » du 16 janvier 1928.
17. Orban P. — Etude du droit fluvial international. Paris, 1895 (thèse).
18. Piccioni C. — Le Statut international de Dantzig; dans Revue Générale du Droit International Public, 1921, n°s 1 et 2.
19. Pradier-Fodéré. — Traité du droit international public européen et américain, 1885; t. II, n°s 700 et s.
20. Question de Memel. Kowno, 1924; publication du Gouvernement lithuanien.
21. Recueil des Traités (Société des Nations); t. VII et XXIX.
22. Relations polono-lithuaniennes (Documents relatifs aux). Varsovie, 1928; publication du Gouvernement polonais.
23. Scelle G. — La Situation juridique de Vilna et de son territoire; dans la R. G. D. D. I. P., 1928.
24 Cours de doctorat à la Faculté de Droit de Dijon, de 1928.
25. Winiarski B.— Rzeki polskie ze stanowiska prawa miedzynarodowego, 1922.
26. De Vischer Ch. — Le droit international des communications (Cours professé à l'Institut des Hautes-Etudes Internationales de Paris (1921 et 1923).

27. Yegen. — Le Canal de Suez et la réglementation internationale des canaux interocéaniques. Dijon, 1927 (thèse).

28. Zbior dokumentow urzedowych, dotyczacych stosunku Wolnego Miasta Gdańska do Rzeczypospolitej. (Edité par le Commissariat Général de la République de Pologne à Gdansk). Gdansk, 1923, 1925, 1928.

TABLE DES MATIÈRES

Avant-Propos 7

PREMIÈRE PARTIE

Chapitre premier :

Les fleuves et leur régime en général 11

Chapitre II :

Historique de la Vistule et du Niemem..... 29

DEUXIÈME PARTIE

Chapitre premier :

La Vistule et le Niemen d'après le traité de Versailles 47

§ 1. — Elaboration du Traité de Versailles. 47

§ 2. — Régime de la Vistule et du Niemen d'après le Traité de Versailles..... 62

Chapitre II :

Convention de Barcelone (élaboration, étude et appréciation)..... 69

Chapitre III :

Régime juridique actuel de la Vistule..... 107

§ 1. — La Nogat et la Prusse orientale 108

§ 2. — Gdansk..... 112

§ 3. — Conseil du Port 152

Chapitre IV :

Situation actuelle du Niemen (attitude de la Lithuanie, « conflit » polono-lithuanien, règlement de la question de Memel, flottage du bois sur le Niemen et les dernières tentatives d'arrangement 161

Conclusion 189

Bibliographie 195

Bosc Frères et Riou, 42, Quai Gailleton. - Lyon.